

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
MESTRADO E DOUTORADO  
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Jorge Luís Ribeiro Imperatore

GOVERNO ELETRÔNICO COMO PLATAFORMA À GOVERNANÇA MUNICIPAL

Santa Cruz do Sul, setembro de 2010.

Jorge Luís Ribeiro Imperatore

GOVERNO ELETRÔNICO COMO PLATAFORMA À GOVERNANÇA MUNICIPAL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional - Mestrado e Doutorado - da Universidade de Santa Cruz do Sul, para a obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Águedo Paiva

Santa Cruz do Sul, setembro de 2010.

Jorge Luís Ribeiro Imperatore

GOVERNO ELETRÔNICO PLATAFORMA À GOVERNANÇA MUNICIPAL

Esta dissertação foi submetida ao Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Regional - Mestrado e Doutorado, Área de Concentração em Desenvolvimento Regional, Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional.

Prof. Dr. Carlos Águedo Paiva

Professor Orientador

Prof. Dr. Rogério Leandro Lima da Silveira

Prof. Dr. Pedro Silveira Bandeira

À Simone cúmplice de todas as minhas inquietudes.

## AGRADECIMENTOS

À Carol e Léo por me ensinarem uma nova forma de amor.

À Sara, Sofia e Hilda pela companhia, pela infinita sabedoria, compreensão, disponibilidade para o diálogo, capacidade de aceitar o diverso, e principalmente, pela visão de mundo e apoio incondicional.

Aos amigos Miltonianos, que me ensinaram muito sobre desenvolvimento e ser regional: Ângela, Alceu, Caio, Clayton, Carlão, José Hugo, Meirelles, Pedro, Ricardo, Virgínia, Vitor.

Ao meu orientador Carlos Paiva pela amizade, persistência, orientação, e a coragem, depois desta, de correr o risco em uma tese de doutorado.

A conectividade instantânea de qualquer ser humano, de qualquer unidade residencial ou de trabalho, em termos de informação e de comunicação, gera uma dramática transformação no sistema de relações: a Internet vem pela primeira vez colocar à disposição de qualquer pessoa com os conhecimentos e recursos necessários - e se trata aqui de uma condicionante de imensa importância - a possibilidade de se comunicar, a partir de qualquer ponto, com qualquer outro usuário do planeta. Forma-se rapidamente o que tem sido chamado de sociedade em rede. (DOWBOR, 2002, p.3)

## RESUMO

As possibilidades da sociedade sob a influência das Tecnologias da Informação e Comunicação - TICs são inúmeras, principalmente no que representa o acesso à informação, ao conhecimento, à democracia e à participação cidadã. No entanto, este potencial, presente no governo eletrônico, ainda não está sendo explorado na sua amplitude, por grande parte dos governos. Nesse contexto, o presente trabalho apresenta uma proposta de *design* estrutural de informações para um portal de governo eletrônico com suporte Internet. Critérios, parâmetros, dimensões, princípios, observações, exemplos, e características importantes para a construção de uma arquitetura de informações. Assim como, alternativas gratuitas disponíveis para os municípios iniciarem o processo de desenvolvimento da democracia eletrônica, mediada pelo governo eletrônico, através da prática da comunicação digital, da democratização das novas mídias e da diversificação das relações governamentais. Viabilizando a implantação de ferramentas de interação eletrônica, ou utilizando os canais disponíveis de forma gratuita na Internet, constituindo redes interorganizacionais, envolvendo todos os atores e agentes locais, para estimular a proficiência digital, a inclusão e integração social, e a governança. Pois, qualquer iniciativa que vise o desenvolvimento regional, demanda mudanças institucionais que ampliem a governabilidade das instituições públicas, com o intuito de mobilizar e organizar a sociedade, para a constituição de um tecido social sinérgico, base necessária para a formação do ambiente sociopolítico favorável e a construção de um empreendimento social coletivo, como decorrem as experiências exitosas.

Palavras-chave: Governo Eletrônico, Governança, Tecnologias da Informação e Comunicação - TICs, Inclusão Social, Desenvolvimento Regional.

## ABSTRACT

The possibilities of the society under the influence of Information and Communication Technology - ICT are endless, especially when it represents access to information, knowledge, democracy and citizen participation. However, this potential present in electronic government, has not yet been explored in its extent, by most governments. In this context, this paper presents a proposal for structural design of an information portal for e-government supported Internet. Criteria, parameters, dimensions, principles, observations, examples, and important characteristics to building an information architecture. Just as free alternatives available to municipalities to begin the process of development of electronic democracy, mediated by the government, through the practice of digital communications, new media democratization and diversification of government relations. Enabled the implementation of tools for electronic interaction, or using the channels available for free on the Internet, forming interorganizational networks, involving all actors and local actors, to promote the proficiency digital inclusion and social integration, and governance. Therefore, any initiative aimed at regional development, demand institutional changes that enhance the governance of public institutions, in order to mobilize and organize society for the establishment of a social fabric synergistic basis for the formation of the sociopolitical environment and favorable construction of a collective venture, as the successful experiences arising.

Keywords: E-Government, Governance, Information and Communication Technology - ICT, Social Inclusion, Regional Development.



## LISTA DE QUADROS

1	Etapas para realização de um planejamento de comunicação .....	35
2	Matriz do plano de comunicação .....	39
3	Primeiros passos para a criação de um sistema local de informações ...	59
4	Proporção de indivíduos que utilizaram governo eletrônico nos últimos 12 meses (Nov 2007 / 2008) com 16 anos ou mais .....	79
5	Motivos para não utilizar governo eletrônico - Percentual sobre o total de pessoas que não usaram serviços de governo eletrônico, mas utilizaram Internet .....	83
6	Comparação do governo eletrônico brasileiro nos governos FHC e LULA ..	87
7	As dez heurísticas de Jakob Nielsen .....	111
8	Critérios para assegurar a usabilidade na Internet .....	112
9	Critérios para assegurar a funcionalidade na Internet .....	114
10	Critérios para assegurar conteúdo de qualidade na Internet .....	115
11	Categorias segundo o tipo de conteúdo ou serviço .....	117
12	Grau de relacionamento com o cidadão .....	118
13	Fazes de maturidade do governo eletrônico .....	118
14	Observações visando a democracia eletrônica segundo a GOL .....	121
15	Exemplo de detalhamento dos níveis de informação para um registro ...	124
16	Indicadores sociais quanto à temática .....	126
17	Indicadores sociais quanto à natureza do ente .....	127
18	Exemplos de indicadores utilizados na gestão pública .....	128
19	Dimensões relevantes por grupo social .....	129
20	Modelo 7+2 .....	130

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

1	Interatividade entre os ambientes interno e externo nas organizações ..	37
2	Relacionamento entre temas organizacionais e TI .....	48
3	Sistema de informação dedicado .....	56
4	Fatores de sucesso do Governo Eletrônico .....	71
5	Proporção de domicílios que possuem equipamentos de TIC (%) .....	76
6	Usuários de Internet 1997 - 2007 (em milhões) .....	77
7	Cidadão SP .....	92
8	Módulo de registro para o portal municipal .....	123
9	Diretrizes para a credibilidade de um portal .....	131
10	Iconográfico para presença básica na Internet .....	134
11	Iconográfico para presença básica na Internet (continuação) .....	135
12	Iconográfico para apresentar o município .....	137
13	Iconográfico para notícias .....	138
14	Iconográfico para agregar utilidade pública .....	139
15	Iconográfico para agregar utilidade pública (continuação) .....	140
16	Iconográfico para legislação, normas, estatutos e políticas municipais .	142
17	Iconográfico para planejamento, orçamento e ações do governo .....	143
18	Iconográfico para atendimentos .....	144
19	Iconográfico para inscrições, registros e solicitações .....	145
20	Iconográfico para interação, cadastros e emissão de documentos .....	146
21	Iconográfico para transações financeiras .....	148
22	Iconográfico para serviços aos cidadãos e empresas .....	149
23	Iconográfico para serviços sofisticados ao cidadão e empresas .....	150
24	Iconográfico para serviços personalizados ao cidadão .....	151
25	Iconográfico de serviços especiais .....	152
26	Iconográfico para integração de processos .....	154
27	Iconográfico para canais de democracia eletrônica .....	155

## LISTA DE ABREVIATURAS

CGI.BR	Comitê Executivo do Governo Eletrônico
CPF	Cadastro de Pessoa Física
CRI DS	Centros Rurais de Inclusão Digital
CRM	<i>Customer Relationship Management</i>
DATAPREV	Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social
E-GOV	Governo Eletrônico
G2B	<i>Government to Business</i>
G2C	<i>Government to Citizen</i>
G2E	<i>Government to Employeees</i>
G2G	<i>Government to Government</i>
GESAC	Governo Eletrônico Serviço de Atendimento ao Cidadão
GOL	<i>Government Online International Network</i>
GTTI	Grupo de Trabalho em Tecnologia da Informação
LDA	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei do Orçamento Anual
MMS	<i>Multimedia Messaging Service</i>
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONG	Organização não Governamental
ONID	Observatório Nacional de Inclusão Digital
ONU	Organização das Nações Unidas
PETI	Planejamento Estratégico da Tecnologia da Informação
PMI	<i>Project Management Institute</i>
PPA	Plano Plurianual
PROINFO	Programa Nacional de Informática
RNP	Rede Nacional de Ensino e Pesquisa
SERPRO	Serviço Federal de Processamento de Dados
SIE	Sistemas de Informações Estratégicos

SIG	Sistemas de Informações Gerenciais
SIO	Sistemas de Informações Operacionais
SL	Sistema de Informação Legal
SMS	<i>Short Message Service</i>
SOCINFO	Programa Sociedade da Informação
TECGOV	Centro de Estudos em Tecnologia da Informação para Governo, da Fundação Getúlio Vargas
TI	Tecnologia da Informação
TICS	Tecnologias da Informação e Comunicação
UMIC	Unidade de Missão Inovação e Conhecimento
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
URL	<i>Uniform Resource Locator</i>
WWW	<i>World Wide Web</i>

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	14
1 COMUNICAÇÃO PÚBLICA .....	27
2 TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO - TELEMÁTICA .....	41
2.1 Informação .....	41
2.2 Sistema de telecomunicações .....	45
2.3 Tecnologia da Informação .....	46
2.4 Tecnologia da informação e comunicação - TIC .....	50
2.4.1 Governos e TICs .....	52
2.4.2 Sistema de informação municipal .....	53
3 GOVERNO ELETRÔNICO .....	65
3.1 Inclusão digital .....	73
3.2 O governo eletrônico brasileiro .....	84
3.3 O papel do governo eletrônico na construção da governança .....	94
4 ARQUITETURA DE INFORMAÇÕES DE UM PORTAL DE GOVERNO ELETRÔNICO .....	110
4.1 Proposta de <i>design</i> estrutural de informações para elaboração de um portal de governo eletrônico .....	131
4.2 Alternativas gratuitas disponíveis na Internet aplicáveis à governança municipal .....	156
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	158
REFERÊNCIAS .....	161

## INTRODUÇÃO

As transformações nas administrações governamentais, decorrentes das incorporações das Tecnologias da Informação e Comunicação - TICs<sup>1</sup>, apresentam-se como uma proposta de alteração da cultura participativa. Isso é, sem dúvida, uma clara evidência de que as organizações estão buscando, através dos sistemas *online*, uma poderosa ferramenta para construir uma gestão democrática (LAUDON e LAUDON, 1999). Salientando, desta forma, a importância das TICs, neste segmento.

Sendo notória a tendência, no que se denomina Sociedade da Informação, do crescente uso da Internet, e conseqüentemente das TICs, como ferramentas para o intercâmbio, preservação e disseminação de informações. Entendemos também, ser possível, utilizá-las para interação e integração efetiva, ações sociais e atuação política. Logo, o tema proposto da presente pesquisa está em avaliar a possibilidade de construir uma proposta de *design*<sup>2</sup> estrutural de informações para elaboração de um portal de governo eletrônico, dividido em etapas, para governo eletrônico<sup>3</sup> baseado em Internet, além de defender a hipótese da importância deste governo eletrônico como apoio à governança<sup>4</sup>, desde que ele seja consistente

<sup>1</sup> Entende-se por TICs o conjunto de recursos tecnológicos que, se estiverem integrados entre si, podem proporcionar a comunicação ou automação desta, ou seja, são tecnologias usadas para reunir, distribuir e compartilhar informações, por exemplo, a Internet, a telefonia móvel, as redes de computadores e a transmissão com o uso de satélites.

<sup>2</sup> O termo *design* significa um processo técnico e criativo relacionado à concepção, elaboração e especificação de um projeto, orientado por um objetivo ou intento, para propor alternativas ou solucionar problemas (Radfahrer, 1999).

<sup>3</sup> O termo “governo eletrônico” é encontrado também sob as formas “governo digital”, “e-gov”, “e-governo” ou “*e-government*”. (MEDEIROS e GUIMARÃES, 2003, p. 9)

<sup>4</sup> Rhodes (2000) citado por Ferreira (2008) identificou sete significados do conceito de governança: 1. **das empresas**, em especial em torno das ideias de transparência e prestação de contas; 2. **nova gestão pública**, significando o Estado mínimo na produção de serviços; 3. **boa governança**, nas políticas do Banco Mundial que misturam princípios da nova gestão pública com princípios da democracia liberal; 4. **interdependência internacional**, através do *hollowing out* (esvaziamento) do Estado e da governação multinível; 5. **redes interorganizacionais** auto-organizadas; 6. **sistema sócio-cibernético**, descrevendo uma interação que resulta da multiplicação de atores nas arenas políticas em virtude da diferenciação dos sistemas; 7. **nova economia política**, referindo-se aos mecanismos de coordenação entre os atores do Estado, mercado e sociedade civil e o papel do Estado em nível da metagovernança.

e adaptado à realidade da maioria das prefeituras, instrumentalizado a partir do suporte Internet, contemplando suas possibilidades e vantagens, e abordando os enfoques tecnológicos, sociais, culturais, políticos e econômicos.

Conscientes de que o planejamento da arquitetura dos sistemas de informações e comunicação e a capacidade de implementação e suporte, diferenciam-se conforme as condições político-administrativas de cada município, o projeto a ser desenvolvido, deve observar os sistemas de informação, a tecnologia da informação e a gestão da informação como insumos básicos à sociedade na construção do governo eletrônico, para que se possa obter êxito na construção e implantação de um sistema baseado nas TICs. Neste sentido, procuraremos identificar algumas características essenciais na implantação de um sistema de governo eletrônico como suporte à governança<sup>5</sup>.

Saliente-se que, geralmente, os governos têm dificuldades em implementar mudanças, sejam elas estruturais, de gestão ou tecnológicas, na forma de sistemas de gestão, sistemas gerenciadores de banco de dados, centrais de compras, ambientes de Internet e intranet ou de planejamento. Estas ferramentas proporcionadas pelo uso das TICs, as quais possibilitam a organização adequada das informações, permitem aos administradores planejar suas atividades, projetos e programas. Assim como, proporcionar aos cidadãos<sup>6</sup> espaços para informação e cidadania em tempo real, independente do local onde estejam.

A mudança paradigmática na gestão pública inicia pela instalação de uma via de ação estratégica que permita avançar na criação de uma cultura organizacional fundamentada no preceito da função pública a serviço da comunidade. Portanto, é claro, que a utilização da tecnologia no gerenciamento público está ligada, diretamente, à melhoria da gestão, da democratização e da prestação de serviços ao cidadão, sendo a tecnologia, meio, ou instrumento facilitador e potencializador da transparência dos atos e informações governamentais. Assume o governo eletrônico, desta forma, uma base de referência, portanto, uma representação governamental.

<sup>5</sup> Para Teixeira (2004) a governança se manifesta no conjunto de regras, normas, crenças, procedimentos que regulam a vida coletiva de uma sociedade, sendo o primeiro determinante da governabilidade ao lado da capacidade dos atores e dos governos e da qualidade das lideranças que atuam na sociedade, no mercado, nas igrejas, nos movimentos sociais, nos sindicatos, nas escolas e universidades, outros.

<sup>6</sup> Ser cidadão? É ter direito à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei. É ter direitos e deveres civis e participar do destino da sociedade. (PINSKY e PINSKY, 2003)

A partir de 1996, no Brasil, a disponibilização de uma série de serviços e o acesso às informações ofertadas pelos governos aos diversos atores sociais, intermediados pela Internet, tem contribuído, fundamentalmente, para construção e implementação de novos modelos de gestão pública. A crescente utilização das TICs, aplicadas a estes modelos, procura legitimar as políticas públicas com o uso de tecnologias em todos os aspectos, sejam eles políticos, sociais ou econômicos, com o envolvimento real e efetivo dos atores e agentes no processo de governança, constituindo um sistema mediador e facilitador da execução de políticas públicas. (Brasil, 2000)

Por determinação constitucional, os governos locais têm mecanismos de participação cidadã estabelecidos por diversos canais (audiências públicas, assembleias de bairros, fóruns, comitês de cidadania, conselhos comunitários, entre outros) como uma vinculação direta utilizada durante anos. Mas o que tem sido feito, sob a premissa da tecnologia da informação e comunicação, como potencializador do desenvolvimento e da governança?

Poderíamos pensar no uso de plataformas digitais nas perspectivas do cidadão, dos processos, da cooperação, da gestão do conhecimento, entendendo a Internet como uma fonte de informação e um canal de comunicação, que permite a ligação de forma livre entre pessoas ou temas de interesse em um ambiente de criação coletiva de conhecimento, de inclusão e democracia?

Não é preciso ser nenhum deslumbrado da eletrônica e do vídeo para constatar que o movimento transformador que atinge hoje a informação, a comunicação e a própria educação, constitui uma profunda revolução tecnológica. O problema que queremos tratar aqui é o seguinte: para nós que estamos pouco interessados na criação de ilhas de excelência para grupos privilegiados, e essencialmente preocupados em resgatar a cidadania da massa de marginalizados, criando no país uma base de conhecimento que nos permita enfrentar o século XXI, que interesse tem esta revolução tecnológica? (DOWBOR, 1994, p. 1)

Embora saibamos que a simples disponibilidade tecnológica, a facilidade de publicação e de disseminação proporcionada pela Internet, não constituirão em avanço ou transformação da sociedade, a possibilidade de espaços hipertextuais<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Tecnicamente, um hipertexto é um conjunto de nós ligados por conexões. Os nós podem ser palavras, páginas, imagens gráficas, sequências sonoras [...] os itens de informação não são ligados linearmente, como uma corda com nós, mas cada um deles, ou a maioria, estende suas conexões em estrela de modo reticular. [...] Funcionalmente, um hipertexto é um tipo de programa para a organização de conhecimentos ou dados, a aquisição de informações e a comunicação. (LÉVY, 1999, p.33)



digitais permanentes na Internet, os recursos de interatividade multimidiática e as interconectividades que possam ser estabelecidas para informar, permitir comentários e gerar espaços de diálogos, resultam em:

- a. uma boa alternativa para o princípio democrático e participativo;
- b. cidadãos agentes sociais e não simplesmente eleitores;
- c. governos digitais locais que sirvam aos cidadãos e não ao estabelecimento de uma força tecnocrática dominante.

Segundo Lévy (1999, p. 25 e 26) “a estrutura do hipertexto não dá conta somente da comunicação, os processos sociotécnicos, sobretudo, também têm uma forma hipertextual, assim como, em vários outros fenômenos, o hipertexto, é talvez uma metáfora válida para todas as esferas da realidade”, sua composição e recomposição permanente dependem de um exterior indeterminado, tudo funciona por proximidade, por vizinhança.

Se vamos abordar o uso das TICs, para alavancar a governança, no âmbito da Internet, devemos ter bem claro que um governo municipal é um governo exercido em um determinado território, atores e agentes, e regido por uma lei. Sob esta premissa, e também sob a ótica do uso interno desta tecnologia, como ponto de nossa análise, devemos observar que a governança eletrônica<sup>8</sup> torna-se realmente uma expressão de democracia factível, devido às possibilidades de acesso à informação e participação cidadã quando providencia instrumentos que rompem os impedimentos temporais e espaciais. Pois “ tanto em uma rede sociotécnica, como em um hipertexto, cada nova conexão recompõe a configuração semântica da zona da rede à qual está conectada”. (LÉVY, 1999, p. 50)

No entanto, implementar e executar novos modelos de gestão, mediados por novos instrumentos e metodologias, resultando em ferramentas administrativas, voltadas às populações destes territórios, são questões, normalmente, distantes da prática do gestor público. Principalmente, visando ultrapassar o discurso tecnicista, buscando a democratização dos meios de comunicação e o nível de acessibilidade,

---

É uma forma não-linear de apresentar e consultar informações. Um hipertexto vincula informações contidas em seus documentos (ou hiperdocumentos) criando uma rede de associações complexas através de links. (LÉVY, 2000, p. 254)

<sup>8</sup> A governança eletrônica pode ser compreendida como a aplicação dos recursos da Tecnologia da Informação e Comunicação na gestão pública e política das organizações. Pode ser composta de tecnologia, pessoas e governos locais. Não envolve só administrar tecnologia, mas também gerir a mudança organizacional. Os termos governança e democracia eletrônica têm foco no uso das TICs aplicadas às atividades e ações de governo, seja de governo para governo ou de governo para com a sociedade (REZENDE e FREY, 2005).

que possibilite uma dinâmica na qual os cidadãos se tornem provedores ativos de conteúdo. E, “nesse sentido, a prática da comunicação pública pode representar o caminho para restabelecer a simetria de poderes nas sociedades democráticas” (MONTEIRO, 2007, p.44).

Grande parte deste modelo está baseado nos processos comunicacionais, na Tecnologia da Informação - TI<sup>9</sup>, na democratização das novas mídias, na diversificação das relações governamentais, permitindo o desenvolvimento de ferramentas de interação eletrônica para estimular a governança, em redes interorganizacionais<sup>10</sup>, parcerias locais e formas organizacionais envolvendo o segmento público, privado, e não-governamental para a participação de uma maior diversidade de atores na definição e implementação de novas práticas sociais, de políticas públicas para a evolução da sociedade e para o desenvolvimento. Assim, conforme escreve Dowbor (2003, p.1)

Trata-se de identificar instrumentos concretos de informação para a cidadania, a ser sistematizada segundo as necessidades de participação dos diversos atores sociais. Em termos práticos isto envolve a metodologia para a organização de um sistema integrado de informações municipais; uma atualização da metodologia das contas nacionais para incluir custos ambientais, investimento social e outros elementos não refletidos no sistema atual; [...] a produção regular (anual ou bi-anual) de um balanço de qualidade de vida da população, permitindo inclusive ter um pulso sobre os efeitos dos grandes programas sociais; a introdução do ensino do próprio município nas escolas, para que uma nova geração aprenda a conhecer e a administrar os espaços onde vive, e assim por diante. De forma geral, o fato é que a informação organizada pode ser um poderoso racionalizador das atividades sociais, e um esforço grande neste sentido constitui provavelmente a melhor iniciativa que poderíamos tomar, em termos de custo-benefício, pois não se trata de abrir novos campos, mas de aproveitar melhor o que existe.

<sup>9</sup> Tecnologia da Informação - TI apresenta-se como o conjunto de recursos não-humanos dedicados ao armazenamento, processamento e comunicação da informação, e a arquitetura que organiza esses recursos em um sistema com capacidade de desempenhar um conjunto de funções e operações determinadas. Não se restringe a equipamentos (*hardware*), programas (*software*) e comunicação de dados, existem tecnologias relativas ao planejamento de informática, ao desenvolvimento de sistemas, ao suporte ao *software*, aos processos de produção e operação, ao suporte de *hardware*, entre outros. A sigla TI, tecnologia da informação, abrange todas as atividades desenvolvidas na sociedade pelos recursos da informática. É a difusão da informação em larga escala de transmissão, a partir destes sistemas tecnológicos inteligentes. Seu acesso pode ser domínio público ou privado, na prestação de serviços das mais variadas formas. A aplicação, obtenção, processamento, armazenamento e transmissão de dados também são objeto de estudo na TI. (MEIRELLES, 1994).

<sup>10</sup> Segundo Jessop (2002, p.52) citado por Ferreira (2008) governança coordenada pelas redes organizacionais define-se como a “auto-organização reflexiva de atores independentes envolvidos em relações de dependência recíproca complexas, estando baseado em diálogo contínuo e na partilha de recursos para desenvolver conjuntamente benefícios e para gerir as contradições e os dilemas inevitavelmente envolvidos em tais situações”.

Neste processo a participação governamental, mediada pelas TICs, deve ultrapassar o conceito de *e-service*<sup>11</sup>, deve possibilitar transformações de impacto social profundo, através da promoção de tecnologias para a cidadania ativa<sup>12</sup>. Segundo a OCDE<sup>13</sup> (citado por Braga et al, 2008, p. 7) a governança precisa “adaptar-se continuamente em resposta às pressões, mudança de poderes, difusão de novas tecnologias, influências de comunidades globalizadas [...]”.

Considerando que a transparência disponibilizada pelo governo eletrônico está mais relacionada aos fatores políticos e institucionais do que “ao desenvolvimento tecnológico, grau de sofisticação dos portais ou das capacidades orçamentárias das administrações” (PRADO, 2009, p. 164) e os sistemas de informações existentes ao nível dos municípios são caóticos

De forma geral, a administração municipal não dispõe de uma base organizada de informações para orientar a sua gestão, e a população não tem acesso à informação necessária para avaliar o que está acontecendo. Trabalhamos assim num universo opaco, onde os donos do poder substituem gestão competente por uma vaga intuição, governando em função da pressão maior e reagindo às emergências que surgem, enquanto o cidadão se sente simplesmente perdido e impotente. E a ausência do cidadão informado leva aos processos de corrupção naturais de todo organismo que trabalha sem controle. (DOWBOR, 2001)

A questão apresentada é que o governo eletrônico, constitua uma dimensão política direcionada ao conjunto da sociedade, na forma de um conjunto de instrumentos derivado das TICs, constituído para realizar as funções governamentais, variando seus conteúdos de acordo com a agenda político-administrativa de cada governante (PRADO, 2009).

Então, sendo assim, como utilizá-lo como fator de desenvolvimento, inclusão, integração e participação? Como incluir socialmente as pessoas neste processo de transparência administrativa, de democratização, além de oferecer serviços de qualidade?

A complexa relação entre Tecnologia da Informação e governo está começando a se tornar um importante foco de pesquisa acadêmica em campos como o da Administração Pública, Comportamento Organizacional, Ciência da Informação e Inovação Tecnológica. Apesar de que, com base

<sup>11</sup> Prestação eletrônica de serviços públicos através da Internet.

<sup>12</sup> Por cidadania ativa, neste trabalho, entendemos: a autoconstrução do cidadão como portador de direitos e deveres, capaz de abrir novos espaços de participação política, diferenciando-se da cidadania passiva, outorgada pelo Estado, ou pelo governante, com a idéia moral do favor e da tutela. (TEIXEIRA, 2004)

<sup>13</sup> OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - organização internacional formada por 31 países que tem como princípios a democracia representativa e a economia de mercado. Com economias de alta renda e IDH (Índice de Desenvolvimento Humano), responsáveis pela produção de mais de 50% da riqueza do planeta.

em um primeiro olhar, iniciativas de e-governo, assim como as tecnologias que permeiam a prática governamental, possam se assemelhar com aquelas advindas do setor privado sob a denominação de “e-commerce” ou “e-business”, a agenda de pesquisas para e-governo não pode ser idêntica à sua contrapartida no setor privado” (SCHOLL citado por VILELLA, 2003, p. 24).

Neste sentido, este trabalho constitui um embasamento teórico, ciente da complexidade do tema, da diversidade de informações e entendimentos contraditórios, e de que, atualmente, o uso das TICs não se constitui o paradigma de um novo governo, mas um facilitador de processos.

Tem como objetivo, analisar a importância do governo eletrônico no suporte Internet, suas possibilidades para a construção da governança eletrônica, ou seja, “o uso das TICs envolvendo o relacionamento do governo com a sociedade” (GRÖNLUND & HORAM citados por PRADO, 2009, p. 39), através de um potente instrumento tecnológico de intercâmbio de conteúdos de forma interativa, uma ferramenta de cidadania<sup>14</sup>, de controle social, na perspectiva de um sistema de comunicação entre governo e cidadão, além da simples associação do surgimento de um novo formato de governo apenas pelo uso de novas tecnologias. Como descreve a visão de governo eletrônico da ONU (2008, p.2):

[...] um novo tipo de racionalização do setor público surgiu através da utilização das modernas tecnologias da informação e comunicação (TICs). Cada vez mais o uso destas tecnologias conduz à uma transformação nas políticas públicas e nos processos. Estas transformações do governo eletrônico, visam não só fornecer serviços aos cidadãos, mas buscam a eficiência do setor público, a melhora da transparência e a responsabilização das funções de governo, permitindo a redução de custos na administração governamental. As TICs estão mudando a forma como o governo se relaciona com os cidadãos, e, neste contexto, o governo eletrônico pode ser visto como uma alavanca para a transformação do governo.

[...] Hoje, em todo o mundo, empresas e cidadãos passaram a exigir que os governos sigam padrões estabelecidos pelo uso das TICs, esperando interfaces e conveniências 24 horas por dia, com usabilidade e linguagens adequadas.

Complementarmente, o presente estudo objetiva focar as redes interativas, na construção de uma proposta de *design* estrutural de informações para elaboração de um portal de governo eletrônico para os municípios que permita, dentro das TICs disponíveis, desenvolver e aumentar a qualidade e a integração da

<sup>14</sup> Segundo Pinsky e Pinsky (2003) a definição de cidadania não é uma definição fechada, mas um conceito histórico, o que significa ser um conceito que varia no tempo e no espaço. Ser cidadão no Brasil difere de ser cidadão na Alemanha, não apenas pelas regras que definem quem é ou não cidadão (direito territorial, por exemplo), mas também pelos diferentes direitos e deveres que caracterizam o cidadão nos diversos estados-nacionais modernos.

gestão pública<sup>15</sup>, melhorar os serviços oferecidos aos cidadãos e possibilitar ações mais transparentes, democráticas e participativas, garantindo a universalização dos serviços públicos e estimulando o exercício da cidadania.

Assim, a lógica e a sequência das ações de desenvolvimento de uma plataforma de governo eletrônico como suporte à governança, deverá ter sua abordagem também focada nos aspectos sociais - inclusa a questão da proficiência digital. Igualmente, na construção do apoio político para estabelecer as condições para o seu desenvolvimento e expansão, sem os quais, estas novas iniciativas de democratização, não terão sucesso no longo prazo.

Mais do que da construção de novos universos de informação, trata-se aqui de desenvolver as metodologias e formas de organização que permitam a produção, sistematização e divulgação de informações normalmente já existentes, e que precisam ser disponibilizadas de forma a permitir a ação concreta dos diversos atores sociais. Não são necessárias, aqui, grandes teorias: o que precisamos é de um choque de bom senso. (DOWBOR, 2003, p. 8)

Portanto, pode ser possível apresentar uma proposta de *design* estrutural de informações para elaboração de um portal de governo eletrônico, de auxílio à governança, baseada em uma plataforma de governo eletrônico, sobre o suporte Internet, que possibilite um projeto que poderá ser estabelecido conforme as condições estruturais de cada município, com vistas à participação cidadã e à democratização das administrações nas prefeituras, através da inovação, com o uso das TICs. Pois, segundo Prado (2009, p. 46):

[...] é imprescindível a criação de um sistema coletivo de decisões que envolva a participação intensa dos cidadãos em todos os assuntos políticos que os afetem, e para que este sistema funcione, entre outras condições, é necessário que haja um esclarecimento dos cidadãos sobre as matérias de seu interesse. Para isso, Held diz que é preciso haver a disponibilidade de informações abertas para auxiliar e garantir as informações e permitir as decisões sobre os assuntos públicos.

Salienta-se que, segundo Fountain, citado por Barbosa (2008, p. 11), os cientistas sociais, com algumas exceções, não se deram conta das mudanças estruturais causadas “pela computação em rede na comunicação, no processamento de informações, na coordenação e no controle”. Somando-se a isto, é ainda elevado, o número de administradores públicos que desconhecem o potencial das TICs para auxiliar o processo de gestão, principalmente quando

<sup>15</sup> Por gestão pública entendemos o conceito do Banco Mundial como o processo que garante que as metas de uma determinada organização seja atingida com a utilização dos recursos de forma efetiva. Logo, a tarefa da gestão está em certificar que os serviços públicos sejam prestados no padrão requisitado, de maneira eficiente e eficaz.

baseadas no suporte Internet. As TICs representam hoje, em plena sociedade da informação, o pilar central para a construção de uma sociedade e uma economia global baseada na informação e no conhecimento<sup>16</sup>, constituindo-se, portanto, na base das novas formas de organização e produção.

Escreve Dowbor (2001)

Quando os egípcios inventam o papiro, ou quando Gutenberg inventa a impressão, não estão revolucionando o conhecimento, naturalmente, mas estão revolucionando a sua base material, o seu suporte, tornando-o incomparavelmente mais acessível, mais comunicável, passível de estocagem, de acumulação. Quando juntamos a forma binária de expressão com o controle de movimentos de nível atômico e a conectividade, estamos dando um passo na área de trabalho com conhecimento que equivale à diferença entre o primeiro passo de uma criança e envio do homem à lua. É importante ter clara a profundidade da mudança qualitativa que ocorreu: é a base de registro, organização, análise e comunicação do conhecimento que está sendo sacudida por um terremoto. [...] O que surge agora é uma ferramenta para a sua inteligência, para a própria máquina de inventar. Parimos uma montanha, e estamos hoje todos tateando para tentar dimensionar o novo gigante, entender o seu potencial, avaliar o seu significado social, conscientes de que conhecemos uma parte ínfima do que há por conhecer.

O desenvolvimento e o uso crescente das TICs e, especialmente, da Internet, estão presentes em todos os setores da sociedade, convertendo-se em um poderoso aliado das administrações públicas, principalmente quando dedicadas a gerar interação, uma cultura de transparência e informação, e democratização das gestões. Estas tecnologias são ainda mais impactantes quando utilizadas no nível municipal devido a sua proximidade do cidadão. Para Dowbor (2002, p. 11)

O que é visível nesta transformação, é sem dúvida apenas a ponta do *iceberg*. Estamos vivendo os primeiros momentos de um processo que já podemos identificar como extremamente profundo nas suas repercussões, mas cujas formas ainda mal vislumbramos. O essencial, para nós, é deixar claro que a revolução radical nas formas como a humanidade desenvolve, organiza, comunica e utiliza os conhecimentos implica numa transformação das próprias bases da sociedade, inclusive do que chamamos de modo de produção. [...] É relativamente fácil projetar para o futuro as fantásticas transformações tecnológicas. Alvin Toffler já apontava, no seu *Powershift*, para o fato que uma economia baseada no conhecimento é essencialmente diferente de uma sociedade baseada no controle da riqueza material: o conhecimento passado para outra pessoa é compartilhado, enquanto os bens materiais pertencem a uma ou a outra pessoa. Neste sentido, abre-se a possibilidade da construção de uma sociedade democrática, estruturalmente mais igualitária. Pierre Lévy mostra, na *Inteligência Coletiva*, como a nova conectividade horizontal que os novos sistemas de comunicação e informação permitem, abre espaços para uma rearticulação social inovadora.

<sup>16</sup> Entende-se conhecimento como “a coleção de informações situadas no interior de um agente e que o habilita a atuar no meio ambiente com eficácia maior do que se esse agente não dispusesse dessa informação” (DUMONT; RIBEIRO & RODRIGUES 2006, p. 34)

Podemos apontar algumas questões primárias que permitem avançar para um adequado estudo da influência das TICs, e da Internet, dentro de um governo municipal:

- a. O uso das TICs em um governo municipal facilita os processos de democratização, pois permite a interação entre os cidadãos e seus governantes, ficando claro que sua maior influência se concentra na execução da função pública e na interação cidadão-governo;
- b. a utilização das TICs como ferramenta de politização do governo eletrônico utilizando-o como suporte para a governança;
- c. o governo eletrônico municipal, como legitimação político-institucional está em legitimação, portanto não implica somente em um processo tecnológico, mas em um fundamental processo de modernização da gestão administrativa integrada com a cidadania.

Logo, a relevância deste estudo está em propor o *design* estrutural de informações para implementação gradual de TICs, que possa compor a inovação da gestão nas administrações municipais, para o governo eletrônico como suporte à governança. Ordenando, vários sistemas, muitas vezes estruturados de forma não integrada, desenvolvendo ambientes que permitam a interação dos atores e agentes locais com o poder público, avançando em direção a uma sociedade de forças políticas equilibradas, através de instrumentos de informação para integração e para o desenvolvimento.

Justifica-se sua importância pela necessidade dos governos municipais em responderem à crescente noção de cidadania, ao novo potencial de cidadania eletrônica esclarecida, a qual o governo eletrônico agregará valor cotidiano para auxiliar às administrações municipais a atingirem um nível de gestão que possibilite serviços com qualidade, informações aos cidadãos e empresas, facilidade na prestação de contas (Lei de Responsabilidade Fiscal) e economia nos custos e nos processos burocráticos. Por permitir a democratização e a integração dos agentes e atores e, por consequência, o sentimento de pertença. Assim como, em alguns pontos, também difundir, a informação, como um dos principais instrumentos de gestão municipal.

Igualmente, entendemos que o governo eletrônico, com foco no uso das TICs aplicadas às funções governamentais, no sentido da sociedade, além de promover

estas relações em tempo real e de forma eficiente, pode ser um promotor de boas práticas de governança e um potencializador da mudança estrutural na gestão administrativa, propiciando eficiência, transparência, democratização e ferramentas para o desenvolvimento, transformando-se em instrumento de decisões sociais, cívicas, políticas e de governança. Este novo paradigma de desenvolvimento, segundo Buarque (2008), não só exige novas concepções e percepções, como torna possível novas formas de organização socioeconômicas, que no passado recente, não passavam de utopia. Pois, se os modos de produção estão mudando, produzindo uma nova divisão do trabalho, e repercutindo na organização da sociedade, o poder público não poderia continuar com as mesmas características. Desta forma, o tema abordado nesta dissertação, também contribui para o desenvolvimento regional quando trabalha com um dos três principais pilares<sup>17</sup> para promoção do desenvolvimento, a gestão pública eficiente mediada pela governança, através, segundo o referido autor,

[...] da organização da sociedade, contribuindo para a formação do capital social local (entendido como a capacidade de organização e cooperação da sociedade local) combinada com a formação de espaços institucionais de negociação e gestão [...] e a reestruturação e modernização do setor público local, como forma de descentralização das decisões e elevação da eficiência e eficácia da gestão pública local. (BUARQUE, 2008, p. 27)

Em suma, o objetivo geral deste trabalho é desenvolver uma proposta de *design* estrutural de informações para elaboração de um portal de governo eletrônico para as prefeituras como suporte à governança. Para tanto, pretende-se atingir os seguintes objetivos específicos:

- a. Apresentar bases teóricas e conceituais das TICs, comunicação pública, governo eletrônico e governança;
- b. a partir da investigação teórica, consolidar possibilidades e vantagens da implementação do governo eletrônico como suporte à governança em uma proposta de inovação da gestão pública;
- c. apresentar uma proposta de *design* estrutural de informações para elaboração de um portal de governo eletrônico, com a possibilidade de

<sup>17</sup> Segundo Buarque (2008) o desenvolvimento regional resulta da interação e sinergia entre a eficiência econômica (agregação de valor na cadeia produtiva), a qualidade de vida da população (redução da pobreza, geração de renda e distribuição de ativos) e a gestão pública eficiente (sociedade organizada orientando as políticas públicas). Os quais, mediados pela governança, formam a combinação de fatores que necessários para a promoção e reorganização da economia e da sociedade local.



implementação gradual, no suporte Internet, de acordo com a capacidade e organização das prefeituras municipais

- d. contribuir para o fortalecimento e amadurecimento do governo eletrônico e, principalmente, da governança local.

Os resultados deste estudo, dentro de uma visão multidisciplinar, pretendem contribuir com os governos e *stakeholders*<sup>18</sup> do município, na construção da governança, mediada pelo governo eletrônico. Contribui, ainda, no preparo de informações estratégicas, no avanço da infraestrutura de acesso à economia digital, na democratização e gestão do conhecimento<sup>19</sup>, levando-se em conta os aspectos tecnológicos, organizacionais e humanos que estão presentes na cultura das organizações e na sociedade, em especial, no caso da implantação de ferramentas e tecnologias mais atualizadas. Pois, segundo Torres (2006), administradores públicos municipais, mesmo em Estados mais desenvolvidos como o de São Paulo, ainda têm uma visão muito limitada das possibilidades e potencialidades das novas tecnologias da informação e comunicação.

Procurando alcançar os objetivos propostos, assim como responder ao problema de pesquisa apontado, a dissertação foi dividida em quatro capítulos. Na introdução, apresentamos o tema, a formulação do problema e hipóteses de pesquisa, a justificativa os objetivos geral e específicos.

No primeiro capítulo, por sua vez, trabalhamos a comunicação e informação pública. No segundo capítulo, a tecnologia da informação e comunicação, abordamos a informação, o sistemas de telecomunicações, a tecnologia da informação, a tecnologia da informação e comunicação, os governos e as TICs e o sistema de informações municipal. No terceiro capítulo, tratamos do governo eletrônico, da inclusão digital, do governo eletrônico brasileiro e do papel do governo eletrônico na construção da governança. No quarto capítulo, consta a proposta de *design* estrutural de informações para elaboração de um portal de governo eletrônico municipal com suporte Internet. Critérios, parâmetros, dimensões, princípios, observações, exemplos, e características importantes para a

<sup>18</sup> O termo *stakeholders* designa todas as pessoas ou empresas que, de alguma maneira, são influenciadas pelas ações de uma organização. No caso dos municípios: os políticos, empresários, cidadãos, organizações não governamentais, entidades de controle interno e externos, imprensa, entre outros.

<sup>19</sup> Gestão do conhecimento é o conjunto de processos sistematizados, articulados que governam as ações de criação, captação, armazenamento, disseminação e utilização de conhecimentos, com o propósito de atingir objetivos institucionais. (BRASIL, 2005)

construção de uma arquitetura de informações<sup>20</sup>, assim como, alternativas gratuitas disponíveis na Internet aplicáveis à democracia eletrônica.

<sup>20</sup> Arquitetura da informação consiste no *design* dos ambientes informacionais compartilhados, no caso do portal ou sítio, prevê a disposição dos elementos nestes sistemas, sua estrutura de navegação e o conteúdo das páginas. Portanto, fazem parte dela, o mapa do portal, a descrição das informações que estarão contidas na página e o *wireframe* (guia visual básico usado em *design* de interface para sugerir a estrutura de um portal web ou sítio e os relacionamentos entre suas páginas), entre outras. Peter Morville, sugere um processo contínuo de definição para arquitetura da informação apresentando as seguintes: “1. combinação entre esquemas de organização, nomeação e navegação dentro de um sistema de informação. 2. *design* estrutural de um espaço de informação a fim de facilitar a realização de tarefas e o acesso intuitivo a conteúdos. 3. a arte e a ciência de estruturar e classificar sites ou portais e intranets a fim de ajudar as pessoas a encontrar e a gerenciar informação. 4. uma disciplina emergente e uma comunidade de prática focada em trazer para o contexto digital os princípios de *design* e arquitetura.” Fonte: <http://webinsider.uol.com.br/2002/08/23/a-arquitetura-da-informacao-segundo-lou-e-peter>.

## 1 COMUNICAÇÃO PÚBLICA

Para Habermas<sup>21</sup>, o mundo é a esfera de reprodução simbólica, da linguagem, das redes de significados que compõem determinada visão de mundo, é o agir comunicativo que se ramifica no discurso, seja ele referente aos fatos objetivos ou aos conteúdos subjetivos. Mas, segundo o autor, a ação comunicativa é regida pela lógica da dominação, na qual os atores coordenam seus planos com a intenção de influenciar reciprocamente.

Neste sentido, sobre a abordagem dos efeitos da manipulação dos sistemas de comunicação na sociedade a serviço dos grupos politicamente privilegiados, escrevem Bobbio, Matteuchi e Pasquino (1998, p. 203):

É em Mueller que encontramos uma das melhores formulações de tal abordagem. Para Mueller, as condições de integração e conflito nas sociedades de capitalismo avançado são o resultado da combinação de um desenvolvimento diferenciado dos sistemas linguísticos e da capacidade cognitiva dos vários grupos sociais – o que favorece a articulação de certas demandas e a exclusão de outras –, com a manipulação centralizada das mensagens políticas. O ponto de partida de Mueller é o papel dos sistemas linguísticos na determinação das formas de comunicação política, bem como na determinação, daí decorrente, do processo político mais geral dentro de qualquer sociedade. Existe uma relação íntima entre o tipo de linguagem que os indivíduos interiorizam nos processos de socialização e a capacidade cognitiva que esse tipo de linguagem permite desenvolver: o indivíduo só poderá se empenhar eficazmente na comunicação política quando sua capacidade linguística e cognitiva estiver suficientemente desenvolvida. Mas a efetiva comunicação, para ser realmente tal, também requer, por seu turno, estar suficientemente livre de embaraços e distorções.

Para os referidos autores, a própria natureza dos canais de comunicação entre os subsistemas políticos é dependente de quatro fatores, os econômicos, os socioculturais, os políticos e os históricos. E, sendo a transmissão da informação a primeira função da comunicação e o ato de comunicação definitivo quanto ao sentido que será dado às mensagens trocadas, a circulação de informações é mais um pretexto para a confirmação recíproca do estado de uma relação, tornando o contexto o próprio alvo dos atos de comunicação. Portanto, o jogo da comunicação

<sup>21</sup> Sobre a Teoria da Ação Comunicativa de Habermas ver ARAUJO (2008)

consiste em, por meio das mensagens, precisar, ajustar e transformar o contexto compartilhado, logo, o contexto, longe de ser um dado estável, é um objeto em constante construção local.

Assim, o sentido dado à informação, construído no contexto, será sempre local, datado e transitório, pois a cada instante, um novo desenvolvimento, uma nova interpretação, ou outro dado, poderá modificar o sentido que havíamos construído. Logo, por não ser a comunicação um processo unidimensional de transporte e decodificação, as mensagens e seus significados serão alterados ao deslocarem-se de um ator ao outro na rede. (LÉVY, 1999)

Escreve LÉVY (1999, p. 22)

[...] a situação deriva perpetuamente sob efeito das mudanças no ambiente e de um processo ininterrupto de interpretação coletiva. Identidade, composição, objetivos das organizações são periodicamente redefinidos, o que implica em uma revisão [...] é nessa metamorfose paralela de seu ambiente que se baseia o poder da comunicação. [...] as mutações técnicas de transmissão e de tratamento de mensagens contribuem para redefinir as organizações, no jogo da construção da interpretação e construção da realidade.

Com esta interpretação em relação ao contexto da comunicação pública, entende-se que, cabe-lhe, um papel decisivo na integração e atuação do governo e da sociedade, potencializados pelo poder de interação das TICs, aliadas à Internet sob a interface da governança eletrônica.

Do nosso ponto de vista, o que importa entender é que

O universo não está "plugado". A metade da população mundial ainda vive no campo, o analfabetismo atinge mais de um bilhão de pessoas, bilhões de pessoas foram reduzidas a um nível de pobreza que torna a Internet e semelhantes uma piada. O futuro está repleto de potenciais, sem dúvida. Mas chegaremos lá?

O grande desafio que se coloca, portanto, é o da construção das novas formas de organização da produção, do trabalho, da política, da solidariedade social, formas capazes de aproveitar de maneira positiva o potencial radicalmente novo que as tecnologias apresentam.

A informação generalizada pode ser um instrumento poderoso para facilitar a reconversão social que se prepara. Tal como evolui hoje, serve essencialmente para concentrar mais poder, e para aprofundar o fosso social. A democratização dos meios de comunicação constitui hoje a linha de frente das transformações.

Temos de abandonar, sem equívocos, o velho e enganoso argumento de que a comunicação é apenas um meio. Ela é um fator determinante da transformação cultural em curso, e se tornou o eixo central das transformações estruturais tanto na economia como na política. (DOWBOR 2002, p. 13)

Sendo um dever público oportunizar o acesso às novas tecnologias (TICs), informações sobre a gestão e possibilitar a participação na construção das políticas

públicas, e se os governos municipais, em seus projetos objetivam transformações estruturais, culturais e políticas, estabelecer a governança, a efetividade<sup>22</sup> dos serviços ofertados, e, conseqüentemente, a melhora da qualidade de vida da população, é mister a constituição de um processo de comunicação institucional, entendido como diálogo, de marca pública, que vá além do simples comunicar serviços ou realizações pessoais e partidárias. Pois, “a informação adequada, e bem distribuída, constitui simultaneamente um instrumento de cidadania e de racionalidade do desenvolvimento social”. (DOWBOR, 2003, p. 2)

O que nos interessa, portanto, é como transformar a informação em instrumento de promoção da qualidade de vida, de um desenvolvimento sustentável, e de um processo político transparente e participativo. O universo de informação a focar, portanto, é o que promove estes processos. A informação, no entanto, é uma construção social, e depende dos atores que a produzem, divulgam e utilizam. Em outros termos, tão importante como definir o universo de informações, é identificar os atores-chave do processo. (DOWBOR, 2003, p. 8)

Para tanto, é necessário que os municípios utilizem a comunicação como elemento para o desenvolvimento da cidadania, cientes de que democratizar a informação não significa apenas facilitar o acesso, mas condicionar o indivíduo a elaborar este insumo recebido “transformando-o em conhecimento esclarecedor e libertador, em benefício próprio e da sociedade [...]” (BARRETO, 1999).

Rego (1986) entende que a comunicação transfere simbolicamente ideias entre interlocutores, constroi, sendo capaz de, pelo simples fato de existir, gerar influências. Possibilita, neste processo, a interlocução entre a comunidade e governo, na construção conjunta do município, a cada dia, com cada um dos habitantes. Uma comunicação constante, com a pluralidade dos cidadãos e para o município, pois os atores da comunicação produzem continuamente o universo de sentido que os une ou que os separa. (LÉVY, 1999)

Diante de um modelo de gestão pública que prima pela integração social e política, a comunicação apresenta um valor essencial no planejamento das ações de cooperação e governança visando à participação das comunidades envolvidas. Essas ações de comunicação implicam tanto na implementação de experiências de comunicação comunitárias, como, também, na elaboração de políticas públicas que

<sup>22</sup> Por efetividade entendemos também a qualidade do atingimento do objetivo, a capacidade de funcionar normalmente, satisfatoriamente, tem mais a ver com a realidade, com o verdadeiro. O efetivo está realmente disponível, é incontestável, verificável e executável. (DUMONT, RIBEIRO & RODRIGUES, 2006)

garantam o acesso e o empenho dos meios públicos existentes na criação de sentido ou na disponibilização de meios democráticos, incentivadores da participação e formadores da consciência crítica. Pois “a informação bem organizada e distribuída constitui um elemento essencial da democracia participativa, ao facilitar as opções racionais dos diversos atores sociais”. (DOWNBOR, 2003, p. 2) Para Speck, citado por Prado (2004, p. 47)

O acesso à informação é importante para a transparência administrativa e governamental não só pela importância da questão informacional na sociedade contemporânea, mas também pelo papel do Estado como gestor das informações públicas e pela importância da disseminação da informação pública na ampliação do processo de participação democrática.

Monteiro (2007) estabelece que o intuito deste modelo de comunicação, é o interesse coletivo. Independente da origem da informação, ela tem que atender, necessariamente, à expectativa da sociedade. Ressalta que o objetivo é qualificar o cidadão para interagir nas questões que dizem respeito à coletividade. “Nesse sentido, a prática da comunicação pública pode representar o caminho para restabelecer a simetria de poderes nas sociedades democráticas” (MONTEIRO, 2007, p.44). No entanto, é preciso considerar que, para o fortalecimento da democracia, são necessárias, além das estruturas comunicacionais e organizações propícias à participação, a capacidade, o interesse e a disponibilidade do próprio cidadão para se engajar no debate crítico entre sociedade e governo (MAIA, 2002), na construção de caminhos de mão dupla. Considerando que a informação é o grande racionalizador das atividades sociais.

Segundo Matos (2006) é necessário buscar na comunicação e na ciência política o referencial teórico e metodológico para elucidar o conceito de comunicação pública. Segundo a autora, a comunicação trabalha com as relações de poder, assim, os processos comunicacionais que envolvem a busca, a legitimação ou a manutenção do poder na vida do município será uma comunicação política, tornada pública ou não, de acordo com os temas abordados, dos atores envolvidos, dos interesses dos agentes e dos processos e estratégias de relação adotados.

A comunicação pública, para Matos (2006), é um tipo específico de comunicação, que abrange os interesses, os temas, os assuntos, os benefícios, os custos, os processos participativos, os suportes; tudo que se refere a todos os atores sociais ou *stakeholders*. A comunicação pública deve privilegiar o interesse

público, o capital social, o sentido de cooperação, associação e participação, a fidúcia e a reciprocidade.

Brandão (2007) apresenta cinco formas de comunicação pública:

- a. comunicação organizacional: área da comunicação no interior das organizações;
- b. comunicação científica: atividades e estudos cujo objetivo maior é criar canais de integração da ciência com a vida cotidiana;
- c. comunicação governamental e/ou do Estado: responsável pelo fluxo informativo e comunicativo com seus cidadãos;
- d. comunicação política: difusão de idéias, crenças e posicionamentos políticos; e
- e. comunicação da sociedade civil organizada: desenvolvida pelas comunidades, membros do terceiro setor e movimentos sociais ou populares.

Para Zemor citado por Jardim (1999), a comunicação pública pode ser expressa em três formatos, os quais seriam a informação e o esclarecimento sobre a rotina das instituições, sobre os serviços governamentais e os aspectos da sociedade; promoção e valorização das instituições e dos serviços ofertados e temas de interesse da sociedade; e a discussão ou proposição sobre projetos, mudanças e políticas.

Nestes formatos, a proposta de comunicação pública, no âmbito municipal, deve ser exata e planejada, estar repleta de valor. Condição absolutamente necessária para construir, manter e acrescentar informações ao município e aos diferentes cidadãos, dentro e fora da administração. Uma comunicação compartilhada com linguagem atual, inovadora e atraente, deve ser uma comunicação de marca, a marca da qualidade de vida que os cidadãos desejam, seja ela pessoal ou comunitária. “O desafio está no ordenamento da informação, nas metodologias de sistematização, no desenvolvimento de capacidade gerencial que torne a informação relevante acessível aos atores que tomam as decisões, no momento em que dela precisem”. (DOWBOR, 2003, p. 4)

Os velhos formatos da comunicação pública, estabelecidos pelas administrações que concentram toda a sua energia na campanha governamental eleitoral, pessoal e partidária, como objetivo de perpetuação no poder, não

traduzem os sentimentos dos munícipes, ao contrário, cria desconfiança e isolamento.

As novas tecnologias de comunicação e da informação, como bem mostra o *Human Development Report 2001 - Making New Technologies Work for Human Development*, permitem que comuniquemos melhor, que se construam dinâmicas mais democráticas e mais equilibradas. Mas, estes efeitos reais, dependerão da nossa capacidade de gerar instituições onde as tecnologias estejam a nosso serviço, e não o inverso.

O *World Information Report* da Unesco lembra uma verdade bastante evidente. A falta de acesso democrático à informação significativa implica na dificuldade do cidadão exercer os direitos humanos de forma geral. Neste sentido o acesso informação deve ser universal, público e gratuito. A cultura é um bem universal, essencial da nossa humanidade. Controlá-la constitui sem dúvida uma grande tentação, e uma fonte de lucros fabulosos para os donos dos pedágios virtuais. Mas constitui uma solução burra para a humanidade. (DOWBOR, 2002, p. 15)

A comunicação pública “se propõe a ser um espaço privilegiado de negociação entre os interesses das diversas instâncias de poder constitutivas da vida pública no país”. (BRANDÃO, 2007. p. 31) Nesse sentido, os governos municipais devem utilizar o extraordinário poder da comunicação para mobilizar pensamentos e atitudes em favor da cidadania, bem como para a construção de um município compartilhado, de ideias, serviços e equipamentos públicos urbanos e rurais suficientes para alcançar um projeto promissor de desenvolvimento. A comunicação não pode apenas ser um adjetivo nos órgãos públicos, mas sim sua maneira de posicionar-se, de existir para o cidadão, ciente de que o princípio da transparência administrativa está vinculado à lógica da comunicação, ao inter-relacionamento entre cidadania e direito à informação. (JARDIM, 1999)

Para Duarte (2007), a comunicação pública tem como características privilegiar o interesse público; ter o foco do processo no cidadão; ser gerenciada como algo mais amplo do que a veiculação de informes; adaptar os instrumentos às necessidades e interesses dos *stakeholders*; e ser tratada como um todo, de forma integrada, não limitada à mídia, utilizando também outros canais de publicização institucional. No mesmo sentido, escreve Barreto (1999) que a informação sempre estará condicionada por uma limitação contextual e cognitiva:

Para intervir na vida social, gerando conhecimento que promove o desenvolvimento, a informação necessita ser transmitida e aceita como tal. Os espaços sociais não são homogêneos como o processamento técnico dos estoques de informação. (...) Os habitantes destas comunidades sociais diferenciam-se segundo suas condições, como grau de instrução, nível de renda, religião, raça, acesso e interpretação dos códigos formais de conduta moral e ética, acesso à informação, confiança no canal de transferência, codificação e decodificação do código linguístico comum, entre outros. Estes espaços sociais diferenciados não constituem uma



simples justaposição de singularidades, ao contrário são entidades orgânicas com forte sentimento coletivo, um corpo de costumes, tradições, sentimentos e atitudes organizadas. (...) Esta diferenciação e aproximação, certamente, condicionam a distribuição da informação, o seu uso e a assimilação.

Organizações municipais que visam comunicar democraticamente evitam nos processos informativos a insuficiência quantitativa, a pobreza qualitativa e a tendenciosidade, apostam no compromisso com a comunidade em uma relação ágil. Estas entendem que, ao comunicar, estão respondendo às necessidades personalizadas, pois sabem a quem comunicam. Devem fazê-lo, com relevância, com frequência e com alto valor, fazendo com que os cidadãos, diante desta comunicação personalizada, sintam-se informados e inseridos no contexto. Sentindo-se parte da organização, como parte ativa e emergente do município que constroem. São cidadãos comunicando-se com cidadãos (PUIG, 2003). Bobbio, Matteuchi e Pasquino (1998, p. 201), por sua vez, enfatizam:

Nos sistemas políticos modernos, a comunicação política passa, além disso, através de canais especializados: os meios de comunicação de massa. A qualidade dos *mass media*, o tipo de mensagens transmitidas e a frequência das próprias mensagens são decisivos para a formação das *attitudes* da opinião pública e, conseqüentemente, para o tipo de pressões que ela exerce sobre os centros decisórios do sistema político.

Embora a utilização das TICs possibilite a amplitude dos canais de distribuição e alcance, a melhoria da qualidade e do grau de informação disponibilizados aos cidadãos, o conteúdo a ser disponibilizado será sempre dependente da escolha dos gestores da informação, considerando isso, a comunicação municipal deve surgir da maneira de viver, de contribuir, de socializar as grandes e pequenas causas, do compromisso, da diferença, da determinação, da singularidade, dos sentimentos, dos valores cívicos, da relação existente entre os cidadãos e o município, da experiência própria e comunitária, do trabalho pessoal ou em equipe, da construção radical e artesanal. Conduzida por pessoas inovadoras, com ideias, propostas e discernimento crítico.

Nesse sentido, a comunicação pública e a informação pública, devem ser trabalhadas para constituir um tecido associativo cívico e amplo, inter-relacionado e intercomunicado.

As informações devem ser articuladas em função dos usos práticos dos diferentes atores sociais, [...] articulando os indicadores básicos necessários para o posicionamento dos atores sociais, e para que a sociedade possa acompanhar os progressos e as ameaças que surgem. Seriam, de certa maneira, as contas nacionais do ponto de vista do

cidadão. Mas é igualmente essencial assegurar que um esforço simétrico seja realizado no nível dos Estados e sobretudo dos Municípios, construindo gradualmente um sistema nacional de informação cidadã. (DOWBOR, 2009, p. 9)

A comunicação pública deve basear-se em um plano de ação, de comunicação direta e contundente, visando à mudança de pensamentos e estruturas, com uma equipe de comunicação eficaz, com os recursos necessários, factível, verificável, com início e fim. Deve utilizar as mídias disponíveis, formulários, serviços, equipamentos públicos de uma maneira única: inter-relacionando com o cidadão para propor, somar; desde ideias e propostas até equipamentos públicos; com as organizações, com o urbano e o rural, com seus públicos diferenciados, pois quem comunica é o cidadão. (PUIG, 2003)

Este plano deve abranger o público, interno e externo, deve ser construído a cada nova administração, ser a base e a dinâmica da comunicação do município com o cidadão, elaborado por uma equipe de comunicação, aprovado e incorporado pela equipe de governo e transformado em comunicação por todos, cotidianamente. Deve ter como ponto central a marca do município, ou seja, o que ele se propõe, o que faz. A marca é o município que os cidadãos querem no presente e no futuro, e esta é o que define a ação da administração. No plano interno, devemos motivar permanentemente os funcionários para o contato direto com os cidadãos, de forma personalizada e cada vez mais qualificada.

O processo comunicacional estabelecido deve buscar a integração, deve visualizar a organização de dentro para fora observando todos os canais de contato necessários e desejáveis. No entanto, não há processo de comunicação que dispense o planejamento, sendo sua função obter o máximo retorno, otimizando o esforço comunicacional realizado, para o cumprimento de objetivos de longo, médio ou curto prazos. Variando a durabilidade, a intensidade e o direcionamento das ações de comunicação e os objetivos específicos a serem alcançados.

O processo da comunicação integrada<sup>23</sup> na organização deve ser sistêmico, deve ter a noção do todo organizacional, dos seus públicos internos e externos, sem distinção de secretarias ou departamentos, como escreveu Kunsch (1997, p. 65):

<sup>23</sup> Por comunicação integrada entendemos a sinergia e a integração entre as diversas ferramentas, áreas e necessidades de comunicação de um órgão. Necessita de planejamento que precede o uso de toda e qualquer ferramenta, requer um diagnóstico preciso e abrangente das necessidades comunicacionais da organização e cujo resultado final, contribui para a construção da sua imagem interna e externa.

Aquela em que as diversas sub-áreas atuam de forma sinérgica. Ela pressupõe uma junção da comunicação institucional, da comunicação mercadológica, da comunicação interna e da comunicação administrativa, que formam o mix ou composto da comunicação organizacional. Este deve formar um conjunto harmonioso, apesar das diferenças e das especificidades de cada setor e dos respectivos sub-setores. A soma de todas as atividades redundará na eficácia da comunicação nas organizações.

No entender de Bueno (2003, p. 9) a comunicação integrada está ligada a discursos que têm por objetivo uma diferenciação organizacional, e continua:

Coexistem duas forças em oposição: a que trabalha no sentido de buscar a integração das atividades, eliminando barreiras antepostas por “egos avantajados” que pretendem impor suas posturas e opiniões, e a de categorias profissionais, ainda presas ao ranço corporativista, como o que, durante muito tempo contrapôs jornalistas e relações públicas, em disputa acirrada por espaço mais generoso no campo da comunicação organizacional.

Dessa forma, observa-se que, a comunicação integrada é processo construído progressivamente, no qual a busca de resultados pressupõe a superação dos entraves políticos e organizacionais e a escolha da melhor estratégia para alcançá-los (NEVES, 2000). Para Dowbor (2003, p.13)

É essencial também levar em conta, que o cidadão busca informações que iluminem a sua ação. E a ação cidadã se dá em grande parte no universo onde vive, essencialmente na sua cidade, no seu município. É onde as mais variadas informações, sobre quanto dinheiro existe para investir na prefeitura, sobre as necessidades essenciais da população, sobre o potencial subutilizado, sobre a qualidade de vida local, podem se transformar em iniciativas práticas e convergentes de líderes comunitários, sindicalistas, empresários, secretários municipais, igrejas, rádios comunitárias e outros atores sociais.

Sendo assim, trabalhar com planejamento integrado de comunicação<sup>24</sup> é trabalhar na busca da solução de um problema, compreendendo as dificuldades e os desafios enfrentados em determinados segmentos e propondo a sua solução. Nesse sentido, Kunsch (2003) apresenta doze etapas para realização de um planejamento de comunicação, conforme o Quadro 1.

<sup>24</sup> O planejamento integrado de comunicação é uma abordagem sistêmica para a comunicação, ou seja, é desenvolver um planejamento voltado para a multiplicidade dos atos comunicativos, buscando ordenadamente integrá-los de acordo com os territórios, públicos e variáveis, preservando assim a linguagem e homogeneidade da comunicação. (PEREIRA, 2006)

ETAPA	FASE
Primeira	Identificação da realidade situacional.
Segunda	Levantamento de informações.
Terceira	Análise dos dados e diagnóstico.
Quarta	Identificação dos públicos.
Quinta	Determinação de metas e objetivos.
Sexta	Delineamento de estratégias.
Sétima	Previsão de formas alternativas de ação.
Oitava	Estabelecimento de ações necessárias.
Nona	Definição de recursos a serem alocados.
Décima	Fixação de técnicas de controle.
Décima primeira	Implantação do planejamento.
Décima segunda	Avaliação dos resultados.

Quadro 1: Etapas para realização de um planejamento de comunicação

Fonte: Adaptado de Kunsch (2003)

Planejar a comunicação é analisar e diagnosticar corretamente um problema específico, prognosticar ações. Sendo imprescindível compreender os ambientes baseados nos seus elementos formadores, “esses ambientes sobrepõem-se e afetam uns aos outros, mesmo que pareçam muito distintos (...) é por esse motivo que as iniciativas comunicacionais devem envolver os três ambientes”. O ambiente informacional está arraigado ao ambiente organizacional e ambos são afetados pelo ambiente externo. (DAVENPORT, 1998. p. 50)

A existência da interatividade com o ambiente é extremamente necessária, na medida em que identificamos o quanto dos conteúdos produzidos e veiculados pelos órgãos governamentais não expressam o cotidiano das pessoas, lugares e situações. No entanto, o papel da comunicação pública é o de aproximar aqueles dispostos a comunicar, a veicular seus conteúdos nos meios existentes e já disponíveis. Deve identificar possibilidades de ampliação dessa capacidade coletiva. E tratar de implementar a comunicação focada no interesse público a partir do envolvimento do público em seu processo de realização de políticas públicas com impactos evidentes na governança e conseqüentemente na governabilidade. Pois, segundo Teixeira (2004), a governança é o primeiro determinante da governabilidade<sup>25</sup>.

<sup>25</sup> Por governabilidade entendemos o conceito proposto por Prats e Lasagna citado por Teixeira (2004), os quais consideram a governabilidade como a capacidade de uma determinada sociedade para enfrentar positivamente os desafios e oportunidades que se apresentam. Os autores afirmam que governabilidade não é somente estabilidade política, não depende somente da qualidade ou capacidade dos governantes e dos governados, também depende da cultura, dos valores das atitudes e modelos mentais prevalentes.

O envolvimento dos três ambientes (externo, organizacional e informacional) deverá ser através dos fundamentos do planejamento<sup>26</sup>, com foco nos objetivos da administração municipal; diagnóstico da situação atual e determinação dos objetivos da comunicação; escolha da estratégia de comunicação com base na aplicabilidade das ferramentas do composto de comunicação<sup>27</sup>, tendo cada uma delas uma função específica, como exemplifica a Ilustração 1. Por fim, a definição do foco da mensagem, relacionado ao posicionamento e ancorado nos objetivos da administração municipal para a correta solução do problema, ou seja, comunicar-se.

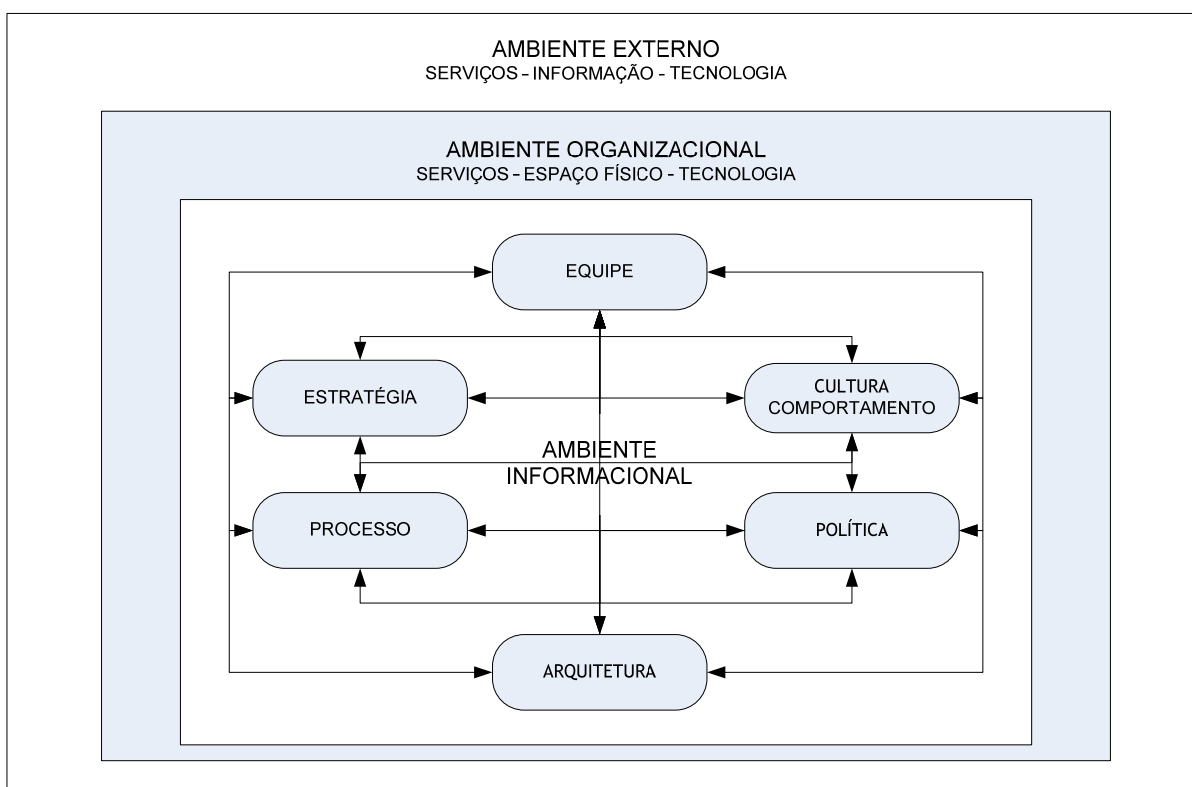


Ilustração 1 - Interatividade entre os ambientes interno e externo nas organizações

Fonte: Adaptado de Davenenport (1998, p.51).

<sup>26</sup> O *Project Management Institute* - PMI caracteriza o planejamento como um conjunto de processos que identificam, definem e amadurecem o escopo do projeto e seu custo, bem como sincronizam suas atividades, tendo como fundamentos: requisitos, diretrizes e responsabilidades.

<sup>27</sup> O conceito de composto de comunicação vem do marketing. Na comunicação integrada de *marketing* o conceito não é apenas um aspecto específico da mensagem, é também fator integrador sobre o qual é construída a imagem da organização, produto ou marca. A partir dos objetivos definidos pela instituição, decide-se como cada elemento do composto de comunicação pode apoiar esses objetivos. Desta forma, o composto de comunicação e seleção dos meios é “a alma” do planejamento de comunicação integrada. Assim, o composto de comunicação abrange quatro atividades macros: publicidade e propaganda; venda pessoal; promoção de vendas e relações públicas. (PEREIRA, 2006)

Segundo Duarte et al (2005), a principal ameaça desse conceito é a limitada visão da ideologia interna em relação ao ambiente externo, pois, sempre que a organização forma sua própria imagem e a reproduz no seu microambiente, deixa de perceber sua verdadeira função no macroambiente. Buscando solucionar este problema e, visando o gerenciamento do processo informacional, Chester Simpson, citado por Davenport (1998), desenvolveu um processo genérico que, resumido, apresenta as seguintes fases: formular o problema; identificar as necessidades de informação; localizar e capturar as informações adequadas; analisá-las e interpretá-las; manipulá-las e personalizá-las; distribuí-las; armazená-las; ordená-las e utilizá-las.

O governo municipal é uma organização relacional, em contato com todos, que deve fazer circular a mensagem, sua marca, suas ações, serviços, anúncios institucionais, avisos, *spots*, cartas, manifestações de interesse público, reuniões. Nessa relação, os cidadãos esperam dos gestores a comunicação direta, clara, contundente; não apenas para informar, mas para suscitar adesão e cumplicidade, através de serviços ou mensagens, que comuniquem o município cotidianamente. Esse posicionamento da administração municipal, em relação à comunicação pública, aproxima-a dos munícipes, cria a sensação de participação, sentimento de pertença, de corresponsabilidade com o município.

Esta proposta de comunicação integrada ao cidadão está em permanente diálogo, entende que os cidadãos divergem dos estereótipos, são complexos, críticos e sensíveis. Dialoga em duas vias com comunicação íntima e emotiva. Segmenta os públicos, comunicando-se com todos, reforçando a ligação com os grupos mais distantes. Comunica-se a partir do interesse dos cidadãos e suas organizações, da forma que eles querem que a administração comunique. Consolidando uma organização pública aberta, em constante melhoria (PUIG, 2003).

Todo o plano de comunicação relacional deve contemplar uma clara decisão política e gerencial, de mudança “[...] objetiva e intersubjetiva, (produtora de consenso e conflito, estabilidade e desequilíbrio) entre sujeitos sociais que produzem as suas vidas (coisas, valores, relações, símbolos, instituições) num determinado tempo e lugar [...]” (CAMPREGHER, 2010, p.1) em relação ao trato com o cidadão e às questões do município.

Este plano de comunicação, quanto à inter-relação com o ambiente externo, observado o ambiente no qual está inserido o município, a capacidade da organização e a complexidade da articulação sociopolítica, percorrerá, a seguinte matriz de infraestrutura, relacionamento e mídia. (Quadro 2)

Imagem Corporativa	É a forma gráfica, textual, de direcionamento e localização, de estilo, de formatos, o uso que sempre é dada a uma marca.
Comunicação convencional	Comumente utilizada, caracteriza-se pela presença no rádio, na televisão, jornais, <i>outdoors</i> , etc.
Comunicação não convencional	É o correio personalizado, reuniões, assembleias, festas, exposições, contato direto, Internet.
Gabinete de imprensa	Assessoria de imprensa constante com os <i>stakeholders</i> do município (gestão do relacionamento, produção, organização de notícias e informações).
Catálogo de serviços	Apresentação do que é a administração, um catálogo, fácil, global, ágil de todos os serviços disponibilizados pela organização. Deve transparecer credibilidade, com respostas do município a necessidades diretas e plurais. Reflete o que está sendo feito para a construção da marca na vida cotidiana.
Relação com as organizações	Diálogo constante com as organizações associativas e com as empresas, especialmente para planejar conjuntamente, buscar respostas, opiniões e cumplicidade.
Comunicação eletrônica	É a organização <i>online</i> , em tempo real. Além de informar e comunicar, facilita todos os serviços que o meio permite. É a revolução permanente: comunicação e serviços diretos e personalizados, sem limitação temporal ou espacial.
Centros de informação e atendimento	No município, os bairros são a janela, a porta da administração, o grande painel, a possibilidade de estar junto com o cidadão. São fundamentais para o contato com o que está sendo feito e como está sendo, para que sugiram, transitem, sejam atendidos pessoalmente.
Central de reclamações e sugestões	Linha de comunicação para que os cidadãos possam livre e diretamente manifestarem-se. Devendo ser rapidamente respondidas e solucionadas, pois este é um momento de avaliação importantíssimo.
Personalização dos serviços	Mesmo sendo produzidos para um público amplo, no momento do seu uso eles deverão ser personalizado para o cidadão ou para um grupo, na comunicação personalizada é que o cidadão vai notar e valorizar o município como sendo a sua casa. Que o atende com qualidade e eficácia.
Utilização de meios próprios	Revista, televisão e rádio local, ligados no presente e no futuro da cidade, contando o que está sendo feito, totalmente abertos aos cidadãos e a suas organizações.

Quadro 2 - Proposta de matriz do plano de comunicação municipal.

Fonte: Adaptado de Puig (2003).

No plano da comunicação interna serão necessárias, além das mudanças comportamentais dos políticos, gerentes, diretores e servidores, realizar convenções, revistas, formação, projetos de cooperação, instituições para criar novas estruturas de relacionamento com os cidadãos. Assim, como a utilização da

intranet para a comunicação interna, com canais de sugestões, opiniões, diálogo, instrumentos para facilitar o trabalho, com os objetivos e os resultados obtidos na busca por estes objetivos, com toda a informação municipal e cidadã em dia, com respostas rápidas e diretas. (PUIG 2003)

Segundo Davenport (1998, p. 43) “ecologistas da informação podem mobilizar não apenas *designs* arquiteturais de TI, mas também estratégia política e comportamentos ligados à informação, além de suporte a equipes e processos de trabalho para produzir ambientes informacionais melhores”. A arquitetura da informação, além de exigir um modo sistêmico de pensar, ou seja, ver o ambiente organizacional como um todo, tem quatro atributos: a integração dos diversos tipos de informação; o reconhecimento das mudanças evolutivas; a ênfase na observação e na descrição, no comportamento pessoal e informacional, portanto

Se as ações adotadas em propaganda, promoção, relações públicas, ou outras formas de comunicação selecionadas em um determinado plano, não forem coordenadas entre si, criadas e programadas adequadamente, cada uma seguirá numa direção diferente das demais. Sem um direcionamento comum e um foco determinado, não ocorrerá a somatória eficaz das mensagens, porque chegarão ao público de forma inconsistente, cada uma transmitindo uma idéia (CORRÊA, 2000, p. 31).

Portanto, para uma administração municipal, a comunicação constitui preocupação de primeira ordem, devendo ir além de comunicar serviços, mas apresentar o que ela é, oferece, propõe, o porquê esta organização é imprescindível. Deve comunicar-se como referência, como marca. Como relação constante entre cidadãos, pois o que a administração municipal oferece, propõe, é crucial, indispensável para a vida dos cidadãos. Deve refletir e expressar seus sentimentos e posicionamentos. (PUIG, 2003)

A proposta comunicacional deve visar, em última instância, aumentar o capital simbólico (BOURDIEU, 1989), por meio de uma maior visibilidade e credibilidade da entidade, favorecendo assim uma ampliação em sua rede e contribuindo para dinamizar os canais e as oportunidades de participação nos processos de tomadas de decisão, voltados aos interesses dos *stakeholders*.



## 2 TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO - TELEMÁTICA

### 2.1 Informação

A informação e dados são recursos estratégicos, disponibilizados nos mais diversos meios, exigindo sua sistematização para a efetiva utilização e compartilhamento. Mas o que os diferencia ou aproxima?

Davenport (1998, p.19) define dado como "um conjunto de fatos distintos e objetivos, relativos a eventos num contexto organizacional, utilitariamente descritos como registros estruturados de transações". Dados, informações são complementares e não excludentes. Os dados são fatos ou observações, normalmente sobre fenômenos físicos ou transações de negócios; são medidas objetivas dos atributos (as características) de entidades (como pessoas, lugares, coisas e eventos); já as informações são os dados convertidos em um contexto significativo e útil (O'BRIEN, 2004). Para Goldratt (1991, p. 4):

A mesma gama de caracteres que descrevemos como dado, poderia ser chamada, sob certas circunstâncias, de informação. Parece que informação depende da visão do espectador [...] entendemos que a informação é aquela parte do dado que tem impacto sobre nossas ações ou, se estiver faltando ou não disponível, também impacta novas ações. Para pessoas diferentes ou até para a mesma pessoa em momentos diferentes, a mesma gama de caracteres poderia ser dado ou informação.

No entender de Turban et al (2005) os dados são um conjunto de fatos, medições e estatísticas; e as informações são os dados organizados ou processados, apresentando-se como fidedignos e úteis. Sendo o conhecimento a informação estabelecida, relevante e colocada em prática. Já Davenport (1998, p. 83), não diferencia a informação de outros termos correlacionados como dados, conhecimento, inteligência, sabedoria, mas observando-os como "informação com diferentes graus de valores interpretativos agregados".

Mc Gee e Prusak (1994, p.24) afirmam que:

A informação não se limita a dados coletados; na verdade, a informação, são dados coletados, organizados, ordenados, aos quais são atribuídos significado e contexto. Informação deve informar, enquanto os dados absolutamente não têm essa missão. A informação deve ter limites, enquanto os dados podem ser ilimitados. Para que os dados se tornem úteis como informação a uma pessoa encarregada do processo decisório, é preciso que sejam apresentados de tal forma que essa pessoa possa relacioná-los e atuar sobre eles.

Os dados, adequadamente gerenciados, tornam-se informações relevantes para a tomada de decisões. Portanto, é imperativo para a gestão eficiente e eficaz das organizações desenvolver a capacidade de obter, organizar, analisar e interpretar os dados. (TURBAN at al, 2005)

As informações e seus sistemas desempenham funções fundamentais nas organizações, tanto em relação ao planejamento quanto à gestão. No entanto, não é comum a existência sistematizada de informações sobre os municípios. É frequente administrações públicas gerarem informações desvirtuadas, deformadas ou falseadas, provocando erros, projetos não factíveis, incertezas, dúvidas, insatisfação, além do desperdício de recursos públicos.

Nesse sentido Prado (2004) classifica a avaliação da disponibilidade virtual de informações, sobre as contas públicas sob três enfoques distintos. O primeiro, denominado publicização, corresponde à análise da disponibilidade de informações sobre as contas públicas. Entendido como o ato de tornar a informação pública, relacionando-se diretamente à transparência possibilitada pelos portais. O segundo centra-se na prestação de contas, etapa mais avançada de análise, na qual, além de verificar a disponibilidade de informações sobre as contas públicas, também estão disponíveis as justificativas, por parte da administração, das contas apresentadas. O terceiro enfoque, a responsabilização, refere-se à análise do ciclo completo da *accountability* no qual se verifica não só a prestação de contas, mas também a existência de possíveis sanções ou incentivos de permanência no governo decorrentes da prestação de contas pela administração e da boa gestão fiscal. Neste sentido, completa o autor

[...] para uma maior transparência dos governos, não basta que as informações estejam disponíveis, mas também que elas possam ser facilmente localizadas e acessadas através do *website* e, adicionalmente, a partir de mecanismos de busca externos (através de *websites* de pesquisa), já que não se pretende que os cidadãos conheçam o endereço na rede dos *websites* em que as informações são disponíveis. Além disso, como mostra Sartori (2001), as informações devem estar “decodificadas” em linguagem acessível para entendimento do público em geral. Para contemplar este aspecto, a avaliação procurou dar conta não só do aspecto quantitativo da

presença das informações, mas também da avaliação qualitativa do conteúdo oferecido, qualidade aqui entendida como consistência e inteligibilidade das informações. (PRADO, 2004, p. 68 e 69)

Para Rezende (2005) as informações são recursos efetivos e inexoráveis para os municípios, principalmente quando ordenadas e disponibilizadas de forma personalizada, com qualidade e de forma antecipada para possibilitar o planejamento e as decisões dos gestores e *stakeholders*. McGee e Prusak (1994, p.10-11) escrevem "como um processo administrativo de rotina, o planejamento estratégico está ligado à informação e beneficiar-se-ia, se uma atenção mais explícita fosse dedicada ao gerenciamento da informação dentro do processo". Sobre a execução do planejamento estratégico nas organizações públicas, Rezende e Castor (2005, p.6) salientam que "este compreende tanto uma abordagem essencialmente racionalizadora, que busque otimizar tecnicamente as relações dos indivíduos com outros indivíduos e a natureza, mas também uma abordagem política, pois a prática da política é, típica dos grupos humanos".

Segundo Dowbor (2003, p.3) a tecnologia da informação mudou radicalmente, no entanto, continuamos a produzir informações de maneira tradicional

[...] segundo categorias, formas de organização e de acesso que obedecem a outra era. A luz mal direcionada apenas nos ofusca, não ilumina nosso caminho. O grande desafio que se coloca, é o da organização da informação segundo as necessidades práticas dos atores sociais que intervêm no processo de desenvolvimento social.

O planejamento de informações, conhecimentos e informática<sup>28</sup> nas administrações municipais, também pode ser chamado de Planejamento Estratégico da Tecnologia da Informação - PETI e deve ser integrado e alinhado com o planejamento estratégico<sup>29</sup>, plano plurianual<sup>30</sup> e plano diretor do município<sup>31</sup>, Lei de Diretrizes Orçamentária<sup>32</sup> e Lei do Orçamento Anual<sup>33</sup>. Os

<sup>28</sup> Entende-se por processamento de dados a técnica de aglutinação de informações em conjuntos relevantes para a geração de relatórios. A informação é resultante de uma combinação de dados. Quando essa técnica é feita por uma máquina, ela é chamada de informação automática, ou informática.

<sup>29</sup> Planejamento estratégico é o processo de identificação dos objetivos de uma organização. É a determinação das políticas, dos programas e projeto estratégicos necessários para se atingir objetivos específicos rumo à consecução das metas, assim como o estabelecimento dos métodos necessários para assegurar a execução das políticas e dos programas estratégicos.

<sup>30</sup> Plano Plurianual - PPA: lei que define as prioridades do Governo pelo período de quatro anos. É o instrumento de planejamento de médio prazo que estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública.

<sup>31</sup> Plano Diretor: é, por definição, o instrumento básico para orientar o desenvolvimento da Universidade nos planos físico-territorial e patrimonial, ordenar sua expansão e planejar a

conceitos de governo eletrônico, de portais públicos e de inteligência organizacional<sup>34</sup> estão intimamente relacionados com estes planejamentos.

As informações operacionais são expressões no detalhe e no singular. As informações gerenciais são expressas em grupos ou sintéticas e no plural. As informações estratégicas, além de agrupadas, são macro-relacionadas com o meio ambiente interno e externo da prefeitura ou cidade.” (REZENDE, 2005. p. 43).

A valorização destas informações, à medida que se pretende disponibilizá-las, dá-se através da sua personalização, levando-se em conta o ambiente (interno e externo) e seu relacionamento com a organização e as tecnologias existentes. Este processo de aculturação da informação nas administrações municipais poderá ser facilitado e efetivado se os gestores locais e os munícipes estiverem participativos, conscientes e plenamente envolvidos com a utilização das TICs. Davenport (1998, p.115) define compartilhamento de informações como o ato voluntário de colocá-las à disposição de outros “alertando para que não seja confundido o compartilhamento com uma troca involuntária de informações de maneira rotineira ou estruturada”.

O conhecimento é o mais raro e duradouro tipo de material informativo, forma-se quando a informação se conecta à experiência pessoal e passa a fazer parte dela. Conjuntos de valores, educação, religião, ideologia, cultura, experiências sociais, são na realidade conjuntos de informações aplicáveis na história particular de cada indivíduo (RADFAHRER, 1999). Sendo, o conhecimento, segundo Davenport (1998), a informação mais valiosa e, conseqüentemente mais difícil de gerenciar.

---

destinação e o uso de seus recursos em espaços e instalações. O plano diretor foi definido pela Constituição Brasileira como o “instrumento básico” da política urbana (art. 182, § 1).

<sup>32</sup> “A LDO tem a finalidade precípua de orientar a elaboração dos orçamentos fiscal e da seguridade social e de investimento das empresas estatais. Busca sintonizar a Lei Orçamentária Anual -LOA com as diretrizes, objetivos e metas da administração pública, estabelecidas no PPA. De acordo com o parágrafo 2º do art. 165 da CF, a LDO: compreenderá as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subseqüente; orientará a elaboração da LOA; disporá sobre as alterações na legislação tributária; e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.” Fonte: [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/siafi/atribuicoes\\_01\\_02.asp](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/siafi/atribuicoes_01_02.asp)

<sup>33</sup> LOA - O orçamento anual visa concretizar os objetivos e metas propostas no PPA, segundo as diretrizes estabelecidas pela LDO. Fonte: [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/siafi/atribuicoes\\_01\\_03.asp](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/siafi/atribuicoes_01_03.asp)

<sup>34</sup> Inteligência Organizacional: refere-se à capacidade de uma corporação, como um todo, em reunir informação, inovar, criar conhecimento e atuar efetivamente baseada no conhecimento que ela gerou (MC MASTER citado por MORESI (2001)).

## 2.2 Sistema de telecomunicações

Sistemas de telecomunicações são sistemas ou subsistemas interconectados que utilizam equipamentos na aquisição, armazenamento, controle e gestão, da voz ou dos dados. Sendo definido por Turban et al (2005) como a combinação de *hardware* e *software* que transmite informações (texto, dados, voz, gráficos, imagens) de um local ou usuário para outro. Composto pelos seguintes elementos básicos: nós ou processamento (permuta de informações entre os usuários); acesso (interligação dos usuários aos nós); e transmissão (interligação entre nós). (NASCIMENTO e TAVARES, 2002)

A definição de um sistema, segundo Rezende e Abreu (2001, p.30), é o "conjunto de partes que interagem, integrando-se para atingir um objetivo ou resultado". Para Senge (2003, p. 40), "empresas e outros feitos humanos também são sistemas [...] igualmente conectados por fios invisíveis de ações inter-relacionadas que, muitas vezes, levam anos para manifestar seus efeitos".

Para Dowbor (2003, p. 3)

A situação é paradoxal, pois nunca se dispôs de tanta tecnologia da informação como hoje. Bancos de dados, redes, portais, sites, conferências on-line, educação a distância, grupos de discussão, conexões de banda larga, geoprocessamento, sensoriamento remoto, generalização do acesso à telefonia - tudo indica uma autêntica explosão de capacidades técnicas de levantamento, organização e distribuição da informação. Também nunca estivemos tão confusos.

A confusão não resulta da insuficiência da informação. Resulta em parte do seu excesso, pois a informação útil, quando afogada num mar de informações que não nos interessam num momento determinado, simplesmente não pode ser utilizada. A informação tem de ser relevante para o que fazemos.

Para o referido autor, o desafio está “no ordenamento da informação, nas metodologias de sistematização, no desenvolvimento de capacidade gerencial que torne a informação relevante acessível aos atores que tomam as decisões, no momento em que dela precisem”. (DOWBOR, 2003, p. 4)

## 2.3 Tecnologia da Informação

É por meio da Tecnologia da Informação - TI, que se ampliam as possibilidades de difusão das informações e conhecimento codificado dentro das organizações, criando-se um ambiente favorável ao governo eletrônico. (LASTRES e ALBAGLI, 1999)

A TI está cada vez mais inserida em todos os níveis administrativos: seja no estratégico, no operacional e no gerencial, utilizada tanto na estratégia quanto como suporte às operações rotineiras (TURBAN et al, 2005). Para O'Brien (2004), há três razões fundamentais para as aplicações da TI nas organizações: suporte de seus processos e operações; suporte na tomada de decisão; e suporte em suas estratégias em busca de vantagens competitivas e melhoria contínua. Desta forma, utilizar estrategicamente a TI pode resultar na diminuição dos custos; na diferenciação; na inovação; na promoção de crescimento ou ainda na construção de alianças, de novas redes, entre outros.

A utilização da TI possibilita dar suporte às operações administrativas, facilitando as atividades organizacionais, ou ainda, originando mudanças fundamentais na estrutura, operações e gerenciamento das organizações. Diversos autores reforçam que, o papel da TI na reengenharia da maioria dos processos de gestão, na ampliação da capacidade de processamento e na conectividade das redes de computadores<sup>35</sup> aumentam de forma substancial a eficácia dos processos, bem como as comunicações e o trabalho cooperativo entre as pessoas responsáveis por sua administração. (TURBAN et al, 2005)

<sup>35</sup> Soares (1995, p. 10) define redes de computadores como sendo “[...] um conjunto de módulos processadores (MPs) capaz de trocar informações e compartilhar recursos, interligados por um sistema de comunicação [...]”. Rede de computadores é um conjunto de computadores autônomos interconectados por uma única tecnologia, podendo apresentar finalidades e aplicações comerciais, domésticas, para usuários móveis e as questões sociais (TANENBAUM, 2003).

As aplicações das redes de computação possuem quatro objetivos: compartilhar recursos físicos, programas ou informações; oferecer um meio de comunicação entre os usuários; ou realizar negócios eletronicamente com outras empresas; ou ainda, com consumidores pela Internet. As aplicações domésticas, de usos mais populares, são: o acesso a informações remotas; a comunicação entre pessoas; o entretenimento interativo; e o comércio eletrônico. Os usuários móveis são referentes aos computadores móveis que desejam se manter conectados mesmo quando estão longe de casa, do trabalho ou em trânsito, com uma conexão por fios ou sem fios. As aplicações nas questões sociais são relativas aos problemas sociais, éticos e políticos, como a mudança na relação entre empregado e empregador; a relação entre governo e os cidadãos; e a quebra dos limites geográficos e físicos, redefinindo, desta forma, o tempo e o espaço (TANENBAUM, 2003).

Podemos também conceituar Tecnologia da Informação como a administração do *hardware*, do *software*, das tecnologias de processamento, das telecomunicações, dos bancos de dados utilizados para armazenar, processar e fornecer informações. É o que Marcovitch (1997) descreve ao abordar a TI como o complexo tecnológico que envolve computadores (*hardware* e *software*), redes de comunicação, tecnologias de telecomunicações entre outros serviços. Complementando, escrevem Rezende e Abreu (2001, p. 76) “a Tecnologia da Informação pode ser conceituada como uma série de recursos tecnológicos e computacionais para produção e utilização das informações sob a ótica da gestão”.

É muito importante ressaltar que a Tecnologia da Informação é um fator de competitividade. E que sua utilização nas organizações teve maior difusão e aplicabilidade com a microcomputação, em relação ao ambiente único, centralizado, e de aplicações limitadas proporcionado pelos *mainframes*<sup>36</sup>. (ALBERTIN, 1996)

A Tecnologia da Informação apresenta-se como uma facilitadora dos processos organizacionais, tanto como fator estruturante na sua função e apoio, como no impacto nas relações culturais, pessoais, administrativas, na estrutura organizacional e nos processos empresariais. (TURBAN et al, 2003) A dinâmica de muitas organizações estão sendo otimizadas pela TI, envolvendo não apenas recursos (serviços e equipamentos) geradores de informações, mas também as informações que são disponibilizadas por seus respectivos sistemas. (PORTER e MILLAR citado por MÜLLER, 2009) Dessa forma, pode-se entender, que a TI serve de base ao processo de apreensão de informação.

No entender de Walton (1998), a TI tem como pressuposto habilitar a organização a alcançar seus objetivos pelo uso dos recursos disponíveis em seu potencial, entre os quais encontramos os materiais, as pessoas, as tecnologias, os equipamentos, os recursos financeiros, além das informações. Possibilitando que as organizações constituam equipes com alto desempenho, aptas a operar de forma relacionada e integrada com pessoas ou organizações internas ou externas. Complementa o autor destacando: a Tecnologia da Informação e a organização interagem de modo decisivo para o sucesso de um sistema; a TI torna essas

<sup>36</sup> Por *mainframe* entendemos um computador de grande porte, dedicado ao processamento de um grande volume informações. Com capacidade processar serviços de milhares de usuários através de terminais conectados diretamente ou através de uma rede.

interações cada vez mais significativas e complexas; as opções sobre a arquitetura de informações e a operação dos sistemas de TI podem cada vez mais ser guiados pelas preferências dos planejadores sobre os efeitos organizacionais. No mesmo sentido, escreve Marcovitch (1997, p.28) que é “interessante ressaltar que a nova tecnologia propicia ganhos de eficiência e redução de custos ou permite outras maneiras de agregar valor ao cliente em produtos/serviços”.

Para Tapscott e Caston (1995), as principais características da Tecnologia da Informação se inter-relacionam com metas ou temas organizacionais, como demonstrado na Ilustração 2.

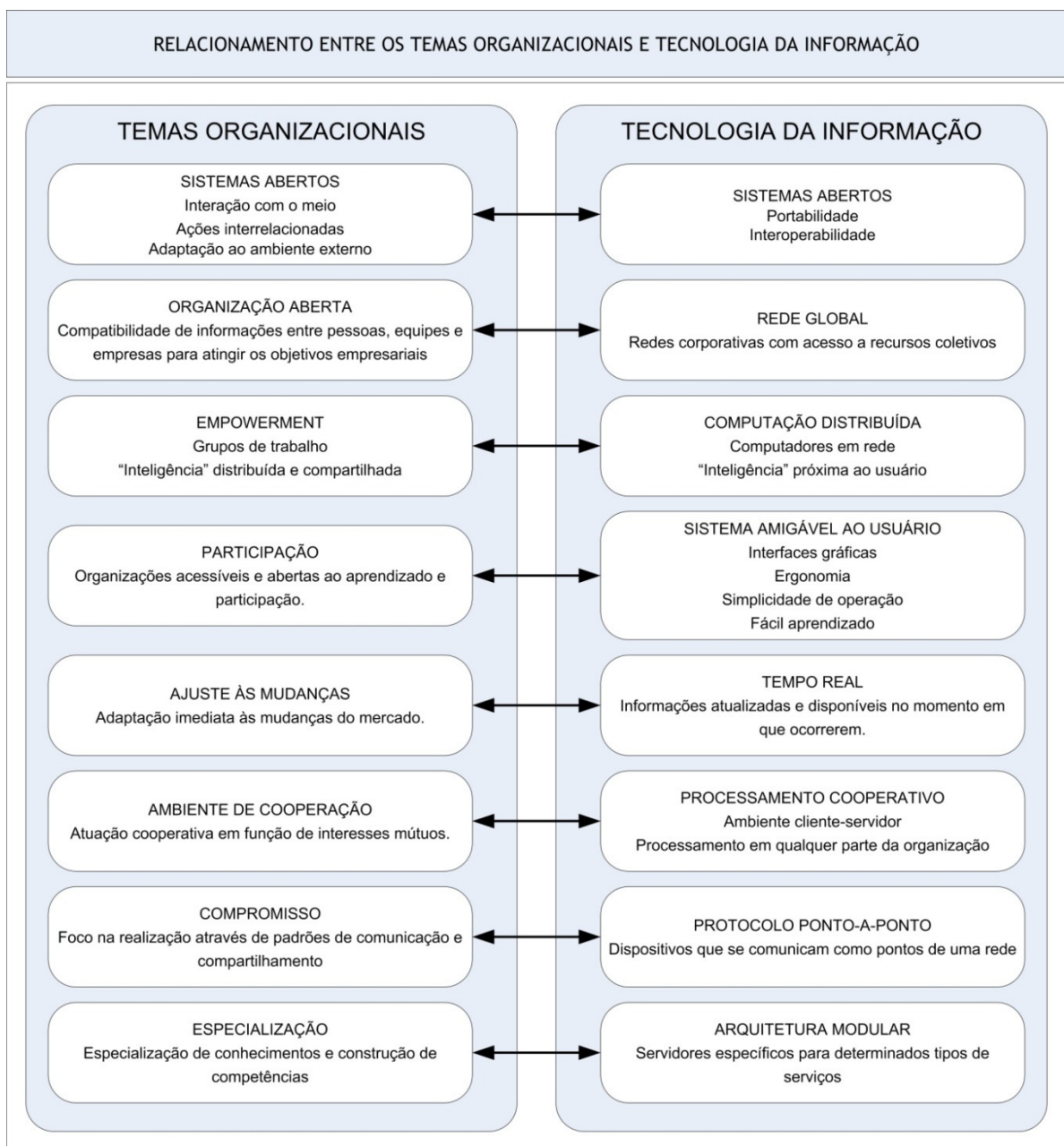


Ilustração 2 - Relacionamento entre temas organizacionais e TI

Fonte: Adaptado de Tapscott e Caston (1995).



Portanto, entendendo que a TI e a organização interagem em diferentes processos e em diferentes formas, é impraticável tratar a implementação da TI sem também discutir a mudança organizacional, as tecnologias e seus recursos, sua compatibilidade, modernidade, utilidade, sendo que, na análise desses tópicos está o ajuste à necessidade da organização. (WALTON, 1998) Saliente-se que a implantação de um sistema de TI requer novas políticas e processos organizacionais, logo os planejadores, necessariamente, deverão estar capacitados para a introdução deste novo sistema, o qual, certamente, provocará reações organizacionais não previstas, como, por exemplo, algumas mudanças nos padrões de comunicação ou reações comportamentais.

Cabe ressaltar que os planejadores podem modificar os planos organizacionais e de TI objetivando a eficácia do sistema. Dependendo dos condicionantes da organização, o sistema de TI deve ser construído, reelaborado ou revisado com a participação dos usuários finais. Esta interferência, das pessoas sobre a tecnologia, é de extrema importância para a usabilidade<sup>37</sup> dos sistemas que serão desenvolvidos.

O objetivo da utilização da TI nas organizações é instituir ou promover novas soluções de acordo com a sua necessidade de expansão ou adaptação as mudanças mercadológicas, políticas ou sociais. Observando em relação às organizações estruturadas de modo muito rígido, verticalmente, categoria na qual se enquadram a maioria dos municípios, visualiza-se possíveis dificuldades em integrar suas atividades, devido à visão fragmentada, não sistêmica, “com ênfase apenas em elementos estruturais ou componentes, meramente tangíveis, ou seja, focadas apenas no fazer pelo fazer” (MARCELINO, 2007, p. 23), complementa o autor:

A própria administração científica e as técnicas de administração vigentes do século XX fortaleceram a necessidade de reduzir a complexidade do trabalho, por meio de sua fragmentação. Levando em conta essa lógica, é possível visualizar as organizações funcionais, nas quais o principal critério para divisão do trabalho era a semelhança de atividades e o conhecimento necessário a elas dominarem as estruturas das organizações. Muitas organizações estruturadas verticalmente continuam, ainda, com o excesso de gerentes de nível intermediário na escala hierárquica. A maioria dessas organizações, pesadas e burocráticas, não é capaz de responder às mudanças rápidas do mercado empresarial, necessárias no mundo atual. [...] Esses pressupostos criaram organizações voltadas para dentro, para suas próprias atividades, com estruturas hierárquicas pesadas e rígidas, departamentalizadas, que executam fragmentos do processo de trabalho.

<sup>37</sup> “Capacidade de um produto ser usado por usuários específicos para atingir objetivos específicos com eficácia, eficiência e satisfação em um contexto específico de uso”. (DIAS, 2006, p. 26)

Em cada departamento, predominam atividades padronizadas, controladas por níveis hierárquicos de chefia, cuja função principal é garantir o cumprimento das normas, resultando em burocracia e lenta tomada de decisões. (MARCELINO, 2007, p. 31)

Ainda, segundo Hehn, citado por Marcelino (2007, p.31), nas organizações estruturadas verticalmente “a crença num sistema funcional define uma estrutura departamental que, por sua vez, impõe às pessoas um trabalho de maneira fragmentada, resultando em alienação”. Sendo de responsabilidade dos administradores e gestores constituir as configurações, adaptações e condições necessárias para promover as mudanças.

## 2.4 Tecnologia da informação e comunicação - TIC

Escreve Tajra (2001) que, para os gregos, a palavra técnica, tinha um sentido amplo, não se restringindo apenas a equipamentos e instrumentos físicos, mas incluindo toda a sua relação com o meio e seus efeitos e não deixando de questionar o formato e objetivo. A técnica relaciona-se com a mudança no modo da produção. O produtor altera a forma de operar e o resultado dessa mudança reflete no entorno.

Segundo Rezende (2005, p. 12):

Os recursos e os componentes da tecnologia da comunicação são os responsáveis pelas atividades de geração, troca e integração (sinergia) dos dados, informações e conhecimentos. Esses recursos podem ser *software* desenvolvido em linguagem de programação convencional ou também *softwares* específicos para este fim, tais como recursos de inteligência artificial ou sistemas especialistas, sistemas gerenciadores de bancos de dados, ferramentas baseadas na Internet e portais, gerenciamento eletrônico de documentos, automação de processos e outras ferramentas ou aplicativos.

Nesse sentido, as TICs significam um recurso computacional para a geração e utilização da informação, fundamentada na sua arquitetura básica com os seguintes componentes segundo Turban et al (2005):

- a. *hardware*: estrutura física de processamentos, todos os tipos de computadores (por exemplo, *palmtop*, *laptop*, *desktop*, servidor, *mainframe*, processadores de comunicações, outros);

- b. meio de comunicação: meio físico pelo qual são transmitidos sinais eletrônicos, incluindo a mídia sem fio (usada em satélites e celulares);
- c. redes de comunicações: os *links* entre computadores e dispositivos de comunicação;
- d. *software* de comunicação: *software* que controla o sistema de telecomunicações e o processo de transmissão completo.
- e. provedores de comunicação de dados: estabelecimentos que fornecem serviços de comunicação de dados;
- f. protocolos de comunicação: normas para transmitir informações por meio do sistema informatizado;
- g. aplicações de comunicação: intercâmbio eletrônico de dados, teleconferência, videoconferência, SMS<sup>38</sup>, MMS<sup>39</sup>, correio eletrônico, fac-símile, transferência eletrônica de fundos e outros.

Sendo hoje impossível estabelecer uma fronteira entre o que é a informática e o que é telecomunicação, segundo Bianchetti (2001, p. 33)

[...] assim, criadas as condições para uma nova maneira de coletar, armazenar e processar informações, bem como a possibilidade do transporte, além da voz, de dados e imagens, levando o setor a conhecer uma verdadeira explosão de novos serviços e aplicações, a provocar profundas decorrências na vida e trabalho de pessoas, nações e blocos. [...] criou condições para a construção de novos equipamentos e a abertura de novas possibilidades. A junção ou o casamento entre a informática e as telecomunicações dando origem à telemática [...].

Esses componentes, sua a evolução e aplicação das TICs está possibilitando a criação de redes interativas de informação e comunicação alterando nossas relações sociais, onde, segundo Negroponte (2003) passamos a viver um mundo digital, de informações digitalizadas transformando-se em uma linguagem comum para sua geração, armazenamento, transmissão e processamento.

No entanto, predominam os sistemas de informação com uma arquitetura, uma organização, não voltada para a participação cidadã, prescindimos de informações socialmente organizadas, que permitam a ação informada do cidadão, da empresa, do funcionário público, da organização da sociedade civil. (DOWBOR, 2003)

<sup>38</sup> Serviço de Mensagens Curtas ou Short Message Service (SMS).

<sup>39</sup> Multimedia Messaging Service (MMS) tecnologia que permite aos telemóveis enviar e receber mensagens multimídia. O MMS é uma evolução dos SMS.

### 2.4.1 Governos e TICs

O processamento da informação é um dos processos primários das administrações públicas, este fato aproxima muito os governos das tecnologias de informação. Entretanto, se as TICs permitem agilizar e ampliar a prestação de informações e serviços, também possibilitam potencializar a democracia e a fiscalização governamental pelos cidadãos. (FRISSEN, 1997)

Na prática, a questão da transparência depende mais da vontade política dos governantes e do interesse dos governados, do que da capacidade computacional do município. Os quais concentram as possibilidades pela revolução informacional em integrar e aperfeiçoar ações públicas para a cidadania, transparência das ações e melhoria dos serviços públicos.

As TICs originaram novos problemas políticos e reconfiguraram dilemas da democracia. A fragilidade dos Estados nacionais para regulamentar a Internet, mídia em constante construção e reconstrução, por exemplo, é notória, uma vez que os fluxos de informação são transnacionais. (CASTELLS, 2003) Por outro lado, as TICs que garantem a velocidade de transmissão de informações e conteúdos são as mesmas que permitem a existência de instrumentos de vigilância e controle. (SILVEIRA, 2000)

Alguns governos estão processando a substituição de antigos sistemas de informação por novos, baseados nas TICs, possibilitando o estabelecimento de uma comunicação qualificada entre os munícipes e as agências pertencentes ao governo. (O'CONNELL, 2003) Nesse sentido, podemos apresentar alguns dados muito significativos em relação aos usuários americanos da Internet: cerca de 62% (sessenta e dois por cento)<sup>40</sup> interessa-se por serviços dedicados ao governo eletrônico e dados sobre política pública; admitindo as vantagens das solicitações de serviços e atividades governamentais disponibilizadas na Internet. O Brasil, segundo o IBOPE/*NetRatings* é o país que, proporcionalmente, mais acessa sites governamentais. Outro dado é referente ao Estado do Rio de Janeiro, que em 2007 foi o primeiro estado brasileiro a ter a totalidade de seus municípios com presença na Internet.

<sup>40</sup> FONTE: InvestNews - Gazeta Mercantil, 2008.

Seguindo esta tendência, a gerência da informação, em nível municipal, deve preocupar-se também com o planejamento, tanto no suporte, no qual as informações serão disponibilizadas, quanto na forma, pois estas devem ser compreendidas e apreendidas como um importante instrumento de avaliação e reorganização contínua das ações e projetos, além de possibilitar à administração pública local um processo dinâmico de comunicação entre os *stakeholders*.

No suporte ao planejamento, Simcsik e Polloni (2002, p.117) evidenciam a informação como: “uma composição de dados voltada para a racionalização e agilização das atividades e tarefas, por meio de técnicas científicas”. Já para Drucker (2000, p.13), a “informação é o dado revestido de relevância e propósito.”

Ponderando-se esse panorama público e, efetuando-se uma relação com as políticas e estratégias da sociedade da informação, observa-se a exigibilidade de uma aproximação da Tecnologia da Informação de alguns valores intangíveis, representados pelas ações governamentais como agentes de mudança focadas no cidadão. (RODRIGUEZ; FERRANTE, 1995)

Para tanto, o governo eletrônico, baseado na utilização extensiva e planejada das TICs, aplicado à administração pública municipal, é uma oportunidade ímpar para alcançar a modernização significativa em suas várias dimensões: como expressão burocrática, como prestador de serviços e como articulador do relacionamento político. (CASTOR, 2004)

No entanto, o uso das TIC pelos governos, principalmente os latino-americanos, atualmente, estão mais voltados às questões econômicas e institucionais, focados nas questões de interesse próprio como impostos e arrecadações, relevando a dimensão social para um segundo plano.

#### **2.4.2 Sistema de informação municipal**

Bio (1996, p. 25) define um sistema de informação como o “conjunto de partes interdependentes”, atuando como um sistema principal ou de nível inferior, ou a integração de vários subsistemas, possibilitando a troca de informações entre eles devido à relação de interdependência. Os sistemas são caracterizados pela

interatividade de partes ou conjuntos, construídos para determinado objetivo ou resultado. Assim sendo, os sistemas de informação complementam o conceito de sistema com o uso da informação, tratando um grupo definido de informações reunidas para determinado objetivo ou resultado. (LAUDON; LAUDON, 1999; REZENDE; ABREU, 2003)

Um sistema de informação pode ser baseado em computadores, utilizando componentes da Tecnologia da Informação para a realização de atividades ou grupos de atividades de forma planejada, tendo como elementos estruturais um banco de dados e redes de comunicação. (TURBAN et al 2005)

Conforme Torres (1995), sistemas de informações são mecanismos com a função de coleta, armazenagem e distribuição de informações para suportar as funções gerenciais e operacionais das organizações. Auxiliando as organizações em relação às necessidades de informações, internas ou externas, em um adequado espaço de tempo. Sem informações, as empresas e organizações não conseguem decidir adequadamente ou interagir de forma apropriada no território em que se encontram ou atuam. Com este entendimento, torna-se fácil traçar um paralelo com o que ocorre na maioria das administrações municipais.

Segundo Freitas e Lesca (1992), os sistemas de informação das organizações são conjuntos interdependentes das pessoas, das estruturas da organização, das TIs, dos procedimentos e métodos que deveriam permitir à organização dispor, no tempo desejado, das informações de que necessita para seu funcionamento e para sua continuidade.

Os sistemas de informações, no entender de Laudon e Laudon (1999), permitem uma racional transformação de dados cruzados e isolados, extraídos do ambiente interno ou externo da organização em informações úteis e adequadas ao negócio. Essas informações, por sua vez, subsidiam as tomadas de decisões, contribuindo para um melhor desenvolvimento da gestão.

Para Stair (1998), um sistema de informação é uma série de elementos ou componentes inter-relacionados que coletam, manipulam, armazenam e disseminam os dados e informações, possibilitando um mecanismo de *feedback*. Sendo componentes das atividades relativas à gestão municipal, geralmente subdivididos em sistemas, que podem, por exemplo, auxiliar na demonstração da transparência junto ao cidadão, no cumprimento dos preceitos da Lei de

Responsabilidade Fiscal, ou mesmo, sistemas dedicados aos recursos humanos, formado por dados dos servidores municipais.

Sobre sistemas de informações municipais escreve Dowbor (2003, p. 14)

Grande parte da impressionante deficiência dos poderes locais em informação organizada deve-se ao fato que as informações são elaboradas para abastecer ministérios, o tribunal de contas e outras instâncias externas, não sendo cruzadas, organizadas e integradas no nível municipal, que é onde o cidadão comum e a sociedade organizada mais poderiam transformar informação em participação cidadã. Seria o caso de elaborar a metodologia básica de um sistema de informação integrada municipal, de maneira a permitir a geração de uma capacidade de informação na base da sociedade. É importante lembrar que a forma atual de transmissão de informação setorial para cima, para os respectivos ministérios, torna esta informação pouco confiável para as contas nacionais, e pouco útil para os atores sociais locais.

Existem outras possibilidades nos municípios para abrigar a utilização de sistemas de informação, principalmente aqueles que utilizam os sistemas de informação como auxiliares em tomada de decisão, pois, no entender de ARAÚJO e FREIRE (1996, p.48) “os sistemas de informação são aqueles que, de maneira genérica, objetivam a realização de processos de comunicação”, instituindo um elo de apoio aos gestores municipais, maximizando o acesso a documentos e desenvolvendo formas de satisfazer as demandas sociais. Como, por exemplo, em algumas funções nas quais são aplicados sistemas de informação nas administrações públicas, tais como: suporte e processos e operações necessárias ao cotidiano; apoio à decisão dos gestores; suporte a estratégias pertencentes aos municípios. (O’BRIEN, 2004)

Segundo Rezende (2005) estes sistemas de informação, importantes para o auxílio à gestão municipal, poderão ser estruturados de acordo com a Ilustração 3.

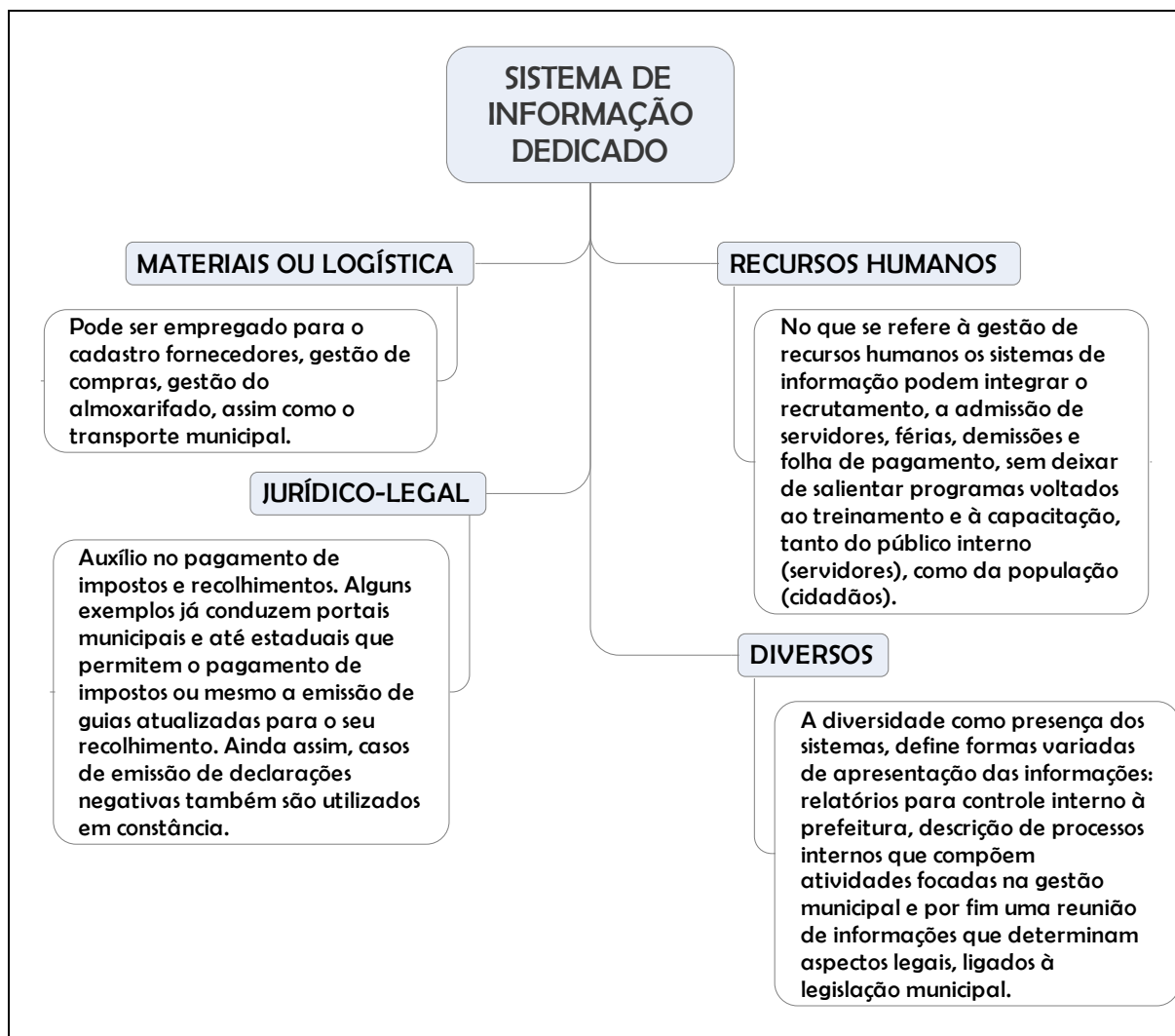


Ilustração 3 - Sistema de informação dedicado

Fonte: Adaptado de Rezende (2005).

Como pode ser observado, o objetivo central de um sistema de informações informatizado está no suporte aos processos de tomada de decisões dos administradores, munícipes ou *stakeholders*. São os que relacionam processos e agregam inteligência para as administrações e organizações. E quando, direcionados aos serviços, ao atendimento do cidadão, ao município e demais interessados na cidade, tornam-se incontestáveis os benefícios que estes sistemas de informação oferecem ao racionalizar processos e gerar informações, agregando valores inteligentes, principalmente quando utilizados como ferramentas de gestão, como no caso do governo eletrônico. (REZENDE, 2005)

Para Dowbor (2001)

Criar um ambiente rico em informação implica trabalhar a própria organização da informação, e exige a construção de um sistema ágil de comunicação. É importante lembrar, antes de tudo, que a área social, e



em particular a administração pública, estão mais acostumadas a trabalhar reagindo às demandas que se apresentam como mais prementes, do que no quadro de um planejamento que permita racionalizar os esforços. Esta visão, e a compreensão da importância do planejamento, em geral ainda devem ser construídas. [...]

Em termos práticos, é importante realçar que, de forma geral, os sistemas de informação de nível local são extremamente rudimentares. Uma nova gestão assume e encontra gavetas vazias. Raros municípios têm um centro de documentação, quase nenhum produz indicadores sistemáticos de acompanhamento da gestão, poucos secretários municipais trabalham com informação gerencial que lhes permitam tomar decisões informadas. Poucas organizações comunitárias ou ONGs têm sistemas articulados de informação.

Arima (2002) escreve que a sobrevivência das organizações, sendo elas públicas ou privadas, cria a necessidade de disponibilizar diversos tipos de informações com a capacidade de auxiliar na tomada de decisão adequada a cada momento. A consolidação desse processo, pode ser encaminhada com a implementação de um sistema de informações que atue em diversas camadas hierárquicas da organização, ou seja, nos níveis operacional, gerencial e estratégico:

- a. Operacionais (SIO), quando operarem transações rotineiras cotidianas incluindo seus respectivos procedimentos manipulando informações em detalhe, analíticas. No executivo municipal, por exemplo, os sistemas de arrecadação, de saúde, de educação (nome do serviço, nome do munícipe, data do evento);
- b. Gerenciais (SIG), quando contemplam grupos de dados de operações e transações operacionais, transformando-os em informações ordenadas para a gestão, sintéticas, totais, percentuais, acumuladores ou plurais dos sistemas relacionados com as funções da administração municipal (educação, contas públicas, transporte, segurança, saúde, outros). Exemplificando: número de serviços elaborados e valores *per capita*; quantidade de serviços pendentes; número de obras realizadas; percentual de satisfação dos munícipes;
- c. Estratégicos (SIE), ao contemplar o processamento de grupos de dados operacionais e transações gerenciais, transformando-os em informações estratégicas, ou seja, informações relacionadas com o meio interno e externo. Na administração municipal, visam auxiliar o processo de tomada de decisão da administração (prefeitos, secretários, diretores, outros),

permitir o gerenciamento com informações agrupadas, comparadas e relacionadas com o meio interno ou externo, por exemplo, total de serviços elaborados *versus* número total de serviços que estão em elaboração; quantidade de serviços pendentes *versus* quantidade de municípios atendidos.

Acrescenta-se os níveis elencados por Arima (2002) o legal (SL), ao contemplar as informações, relatórios exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

À medida que aumenta a complexidade interna dos processos administrativos municipais, a tomada de decisão tende a tornar-se também mais difícil, requerendo agilidade, dinamismo, inteligência e precisão, tanto das ações, como das informações e conhecimentos municipais. Requerendo um sistema de informações global primariamente e, conseqüentemente, um sistema de informações dinâmico.

Sistemas globais de informações gerenciais são os que relacionam processos abrangendo pessoas, grupos ou departamentos organizacionais ou interorganizacionais, no governo eletrônico municipal, por exemplo, um portal<sup>41</sup> acessado por todos os municípios independentes de posição, cargo ou função.

Um sistema de informações dinâmico requer a existência formal dos sistemas de informações globais (SIO - SIG - SIE - SL), a criação de uma base de dados única e a gestão de informações oportunas, ou seja, informações antecipadas em forma de cenários, alertas, indicadores, outras que contribuam efetivamente para a inteligência das prefeituras e cidades. Possibilitando às prefeituras, através dos sistemas de informações, atuarem de forma dinâmica, flexível e ágil, permitindo a interação e o envolvimento de todos os envolvidos e interessados na gestão municipal, com ênfase no uso da informação através de modelos e mapas de conhecimentos.

#### Escreve Dowbor (2001)

O que se apresenta como linha de trabalho, portanto, é um trabalho simultâneo de reforço da organização dos sistemas locais de informação, e de organização das redes que deverão valorizar esta informação e gerar efeitos multiplicadores. E a filosofia do trabalho, dentro de uma visão de informação compartilhada, consiste em gerar, sistematizar e circular a

<sup>41</sup> Segundo Dias (2007) o termo portal começou a ser utilizado para descrever sítios que ofereciam acesso a Internet, e eram utilizados por muitos internautas como o ponto de entrada para a navegação na web. Hoje, normalmente é um ponto de entrada, propõe-se a oferecer uma mistura de conteúdos e serviços (correio eletrônico, mecanismos de busca, listas de discussão, *chats*, fóruns, comércio eletrônico, arquivos, vídeos, áudios, entre outros), por meio de uma interface compatível com o seu público-alvo, muitas vezes, passível de ser personalizada pelo usuário.

informação tendo como principal referencial a utilidade que este esforço representa para os próprios atores sociais que desenvolvem o trabalho.

O autor ainda conclui que o desafio reside em se “gerar uma dinâmica que permita colocar em rede o que já existe, construir gradualmente a navegabilidade neste universo, e criar gradualmente por tabela a melhoria dos sistemas de elaboração de informação de cada ator do processo”. (DOWBOR, 2001) Que exista um espaço estruturado de reflexão permanente que comporte a construção de um sistema, não unilateral, e de gestão aberta e democrática.

O importante é construir um projeto, entre pessoas da comunidade, que se conheçam, com o objetivo de responder a necessidades pontuais e precisas. Iniciando por um sistema articulado, como uma rede de informação, um ambiente onde atores diversos possam transitar de maneira simples e eficiente, longe da visão de mega banco de dados, devemos aproveitar as organizações comunitárias que existentes, construindo um sistema de comunicação que possibilite que “as informações já produzidas, os relatórios existentes, os dados sobre quem pode ajudar ou informar sobre cada tema ou sobre cada experiência, circulem de maneira ágil, melhorando a produtividade de todos”. (DOWBOR, 2001)

Para a criação de um sistema local de informações Dowbor (2001) propõe uma metodologia, algumas ações, no sentido de auxiliar uma administração municipal a criar uma base permanente de informação. Ressalta que devem ser vistas como um tipo de lista de “primeiros passos” que demanda muita flexibilidade na sua aplicação. Os tópicos apresentados, de forma não exaustiva, obedecem simplesmente à experiência do autor, segundo o próprio, com o que tem dado e o que não tem dado certo, conforme indica o Quadro 3.

1. Criação de um núcleo de trabalho	A informação não é um setor: é uma dimensão de qualquer atividade. A criação de um ambiente rico em informação, que é o nosso objetivo, implica assim que o registro de uma nova criança na escola implique na imediata alteração das estatísticas municipais e assim por diante. Este tipo de organização multipolar não surgirá espontaneamente, se não houver um núcleo dinamizador inicial, diretamente vinculado ao gabinete do prefeito, com pleno apoio político, e sem outra função senão a de gerar um sistema de informação. Assim as informações já existentes, as idéias que numerosas pessoas em diversos setores possam ter para melhorar as informações, os aportes pontuais de consultores e outros poderão ser capitalizados e aplicados de forma útil para o conjunto da instituição.
-------------------------------------	---

## Cont. Quadro 3

2. Criação de uma rede de apoio	Demora um pouco para as pessoas entenderem que não se espera que elas forneçam informação, e sim que se organizem para que a informação esteja disponível para elas, para as outras áreas de atividades e para a população em geral. Trata-se assim de trazer um novo conceito de informação como fluido permanente que alimenta uma rede, e não algo que se “produz” a pedidos. Torna-se assim importante identificar pontos mais significativos de produção de informação, e de identificar dentro de cada instituição uma pessoa que possa ser uma contraparte ativa do processo. É essencial que seja uma pessoa que possa se dedicar à tarefa.
3. Construção gradual de uma visão de conjunto	Há uma forte tendência para se imaginar um mega-sistema. Na realidade, é essencial entender que se trata de um edifício complexo que vai sendo construído de forma modular, não se exigindo, de antemão, os impressionantes organogramas frequentemente tão a gosto das empresas de consultoria. Por outro lado, a compatibilidade de todo o sistema exige que o núcleo organizador, à medida que vão se constituindo os módulos, esteja trabalhando na visão de conjunto, adequando gradualmente às metodologias. Assim a organização de segmentos, ou módulos, vai interagindo progressivamente com a definição do universo mais amplo de informação. É importante lembrar que hoje os hipertextos permitem trabalhar flexivelmente com planilhas, bases de dados e informação em texto e imagem sem que seja necessário fazer opções estreitas de antemão.
4. Priorização de setores essenciais	Como toda atividade gera indiretamente informações, é preciso evitar a tendência para trabalhar imediatamente em todos os setores, o que pode abrir demasiado o leque e reduzir o foco. Normalmente vale a pena seguir simplesmente o critério de essencialidade da informação. Numa prefeitura, por exemplo, costumam ser essenciais os dados relativos à informação gerencial financeira, recursos humanos, e as principais atividades fins como educação e saúde. Trata-se de chegar rapidamente a alguns módulos que funcionem efetivamente, e que permitam visualizar a arquitetura do sistema e ir agregando módulos novos.
5. Seletividade da informação	A produção de um grande volume de dados pouco confiáveis e desorganizados faz desaparecer, por afogamento, a informação significativa. Torna-se essencial, em consequência, ser extremamente seletivo na informação a ser produzida em cada setor. Informação é sempre muito mais uma questão de qualidade do que de quantidade. A tendência geral é de se produzir amplos relatórios que ninguém lê, com dados que não são confiáveis. A educação, por exemplo, pode ter a sua situação acompanhada com alguns indicadores básicos como taxa de cobertura escolar por faixa de idade, taxa de repetência, evasão escolar, evolução do custo unitário do aluno e salário de professores. Uma boa forma de se assegurar a seletividade consiste em organizar as informações em função da demanda efetiva que existe, e não em função de tudo o que uma fonte de informações é capaz de produzir. Deve-se produzir apenas o que as pessoas estão dispostas a consultar.
6. Sistematização da informação	Dados esporádicos não constituem informação, não geram conhecimento. Podem, eventualmente, alertar para uma situação que exija acompanhamento, mas não substituem o processo de sistematização de dados. Para constituírem informação, os dados devem ser produzidos de forma regular, numa frequência significativa, e com definição técnica precisa dos conceitos de classificação. Trabalhando-se com poucos dados e significativos, pode-se definir com muita precisão as poucas tabelas que serão utilizadas. E a produção sistemática dos dados durante vários anos permitirá um acompanhamento efetivo da situação.

## Cont. Quadro 3

7. Comparabilidade dos dados	<p>Para serem significativos, os dados devem ser comparáveis. Isto implica, por um lado, a comparabilidade no tempo (as definições dos conceitos e as metodologias de cálculo devem ser mantidas durante o tempo suficiente para que se possa constatar a evolução). Por outro lado, os dados se tornam significativos quando podemos compará-los com outros pontos de referência. Uma taxa de repetência escolar de 0,68% nas escolas municipais de Santos se torna significativa quando comparada com a taxa das escolas municipais de São Paulo que é de 4,6%, sete vezes superior. Mas adquire também outro significado quando constatamos na série histórica que a repetência mudou pouco durante os últimos anos.</p>
8. Diferenciar os universos de informações	<p>As situações podem variar segundo as cidades, mas de forma geral, é útil pensar o universo de informação como um edifício de quatro andares. Num primeiro “andar”, está o que se chama habitualmente de “centro de documentação”, que reúne documentação geral sobre a cidade e a região, estudos de consultoria, trabalhos geográficos e históricos, enfim o acervo geral que permite que uma universidade, um grupo de pesquisadores, um consultor empresarial ou um secretário municipal possam encontrar bem ordenada a informação geral de apoio, ou “informação de retaguarda” necessária para qualquer iniciativa. Um segundo “andar” de informação é constituído pelo que designamos hoje de indicadores de qualidade de vida, que mostram de forma simples e ordenada os resultados efetivos do desenvolvimento do município: a sua taxa de mortalidade infantil, o sucesso ou insucesso escolar, o tempo médio de espera pelo transporte coletivo, a qualidade da água, a taxa de desemprego, o nível de criminalidade e assim por diante. Um terceiro nível é constituído pelas chamadas informações gerenciais que cada secretário ou chefe de departamento deveria ter para assegurar um processo racional de tomada de decisão: o fato é que hoje a forma de apresentação das contas não permite saber quanto custa construir uma escola, nem quanto custará mantê-la ativa. Os resultados são escolas sem professores ou sem bibliotecas, postos de saúde sem médicos, hospitais parados e outros fenômenos que todos conhecemos. Finalmente, um quarto andar é constituído pelos arquivos, que hoje, com as modernas tecnologias de arquivamento e pesquisa de conteúdo podem constituir um precioso apoio para a tomada de decisão do administrador ou para o controle do cidadão. O ordenamento do universo de informações pode seguir estes quatro grupos, ou outros, mas é essencial que se diferenciem os universos de informação - o que não impede a integração das análises - de forma a se assegurar a flexibilidade e agilidade no uso.</p>

## Cont. Quadro 3

9. Assegurar a autonomia do sistema de informação	A informação desempenha hoje um papel político fundamental. O mais prático, em geral, é colocar a cabeça do sistema de informação fora do espaço de tomada de decisão política. E assegurar que no controle deste sistema participem atores sociais suficientemente diversificados para que ninguém possa facilmente utilizar os sistemas ou informações em interesse próprio ou de alguns grupos políticos. A cidade de Santos, por exemplo, criou por lei uma Fundação de Memória e Arquivo da cidade, que por ser fundação tem autonomia de decisão, e por ser pública tem garantido o financiamento básico das suas atividades. A Fundação é dirigida por doze pessoas, entre os quais os quatro reitores das universidades do município, quatro representantes de instituições da sociedade civil e quatro representantes da prefeitura. Este tipo de arquitetura institucional não exclui, mas dificulta a manipulação, e deve permitir que não apenas a prefeitura, mas todos na cidade saibam como está evoluindo a sua administração. É a era da transparência. As soluções institucionais são essenciais para que, a longo prazo, funcione o processo de enriquecimento informacional da sociedade.
10. Manter o sistema aberto	A questão do sigilo, do segredo, do escondido tem permeado tradicionalmente o espaço informativo no Brasil. Neste sentido, os sistemas de informação atuais permitem realmente uma transparência que pode deixar preocupados muitas pessoas ligadas ao poder político. Um bom exemplo está no prefeito de Londrina (PR), que disponibilizou terminais dos computadores da secretaria de finanças em locais públicos, fazendo a prefeitura trabalhar, de certa forma, com as “janelas abertas”. Como as tecnologias hoje permitem níveis de acesso diversificados, o problema de segurança dos dados já não se justifica como pretexto, no entanto, é indiscutível que uma das frentes de luta mais dura que se enfrenta, ao montar os sistemas de informação, é a resistência à criação de um ambiente democrático e transparente. A rede, neste sentido, como mostram a Internet e outros sistemas análogos, constitui um instrumento poderoso de democratização. É melhor criar transparência do que sustentar amplos corpos de fiscais e policiais de um sistema repressivo.
11. Os parceiros na informação	O organismo que monta um sistema de informação tem de se lembrar que não é uma ilha. Em termos metodológicos, pode montar parcerias com instituições como IBGE, DIEESE e tantas outras que trabalham especificamente com informação. Também pode manter parcerias com as universidades regionais, que fazem, por exemplo, estudos de caso a partir de manuais norte-americanos quando poderiam estar pesquisando a sua própria realidade e ajudando a resolver problemas. A própria montagem do sistema de informações pode ser realizada em parceria com instituições científicas regionais. Organizando o acesso em rede às bibliotecas universitárias, aos arquivos dos jornais locais e organizações internacionais interessadas (e hoje são muitas). A prefeitura pode, na realidade, assegurar a formação de um amplo ambiente rico de informações que beneficiará tanto a qualidade de trabalho da administração, como o controle cidadão sobre as atividades públicas, como ainda a produtividade de escolas, empresas e sindicatos. Em outros termos, um sistema de informações municipais não busca ser uma ilha estanque e protegida, busca pelo contrário ajudar a dinamizar uma rede interativa que inclui numerosas instituições. Esta arquitetura institucional constitui um dos fatores mais importantes de sucesso do projeto.

## Cont. Quadro 3

12. Organizar a comunicação	A tradição nesta área é de que uma equipe junta penosamente uma série de informações que são entregues por várias fontes de informação, e publica um folheto ou um livro. Depois do lançamento e de algumas linhas no jornal local, a publicação desaparece nas gavetas e na poeira dos arquivos. Aqui também é essencial organizar o acesso público à informação. Uma forma consiste em fazer parcerias com jornais, TV, rádios, instituições de ensino, redes de bancas. Outra forma é disponibilizar a informação em terminais de computador instalados em locais de fácil e amplo acesso.
13. Linguagem	A linguagem é essencial. Volumes de estatística do IBGE são publicados numa forma que permite que apenas especialistas familiarizados com o próprio IBGE possam consultá-los. Num país onde metade dos trabalhadores tem até o quarto ano de estudo, não se pode deixar de ver que a informação produzida deve ser apresentada de diversas formas, para diversos níveis de leitura. Produzir a informação e não organizar a sua legibilidade pelo maior número de pessoas e instituições constitui simplesmente um desperdício de dinheiro. A separação entre quem produz a informação e os divulgadores tem levado a que os dados primários sejam incompreensíveis por grande parte do público, e os dados jornalísticos divulgados em geral com erros grosseiros. A informação constitui um processo que começa com o fato gerador e termina com a população devidamente informada, e este não pode ser segmentado. Da mesma forma como hoje, no tempo da gestão com qualidade, as empresas reúnem os especialistas do <i>marketing</i> com os economistas e os engenheiros, consultando inclusive o cliente para saber o que realmente necessita, também não há razão para que os sistemas de informação não apliquem a qualidade total aos seus produtos e não articulem os diversos personagens do processo.
14. Resistências à mudança	A introdução de sistemas modernos e integrados de informação mexe com as tradições, as formas antigas de trabalho - não necessariamente ruins - mas que devem ser adaptadas, com o latente sentimento de insegurança das pessoas, com resquícios de poder baseados no monopólio da informação, com o choque cultural do computador e assim por diante. Estas resistências devem ser claramente estabelecidas, discutidas de forma natural e como um elemento essencial do processo de implantação do sistema de informações municipal. É importante lembrar que, não adianta estarmos convencidos de que o sistema de informações que se implanta é superior, melhor, mais honesto, mais produtivo, se não estivermos cientes de que, grande parte das nossas atitudes frente à inovação são pouco racionais, e, muitas delas estão relacionadas ao fato de que a velocidade tecnológica é muito maior do que o nosso tempo cultural, e as resistências são inevitáveis.
15. Montagem da alimentação do sistema	É essencial lembrar que o sistema de informações municipal constitui um processo permanente, uma forma de trabalho - que elabora informação como subproduto - do médico, do economista, da diretora de escola, do fiscal, do próprio prefeito. É relativamente fácil montar um produto, um estudo sobre a taxa de repetência na rede pública por exemplo. Mas assegurar a alimentação permanente de um sistema em rede implica numa atitude de cooperação interinstitucional, e um trabalho extremamente sério, por parte dos integrantes do "núcleo" articulador, de montagem e aperfeiçoamento permanente do sistema. A informação final, como na árvore frutífera, depende da qualidade das raízes. O que pode nos aparecer como um bom quadro estatístico, pode não ter valor nenhum, se não foram definidas rotinas de trabalho informativo no posto de saúde, na delegacia de polícia, na escola. Trata-se assim de trabalhar a qualidade das fontes, a alimentação do sistema.

## Cont. Quadro 3

16. O ciclo da informação	A informação aparece, assim, como um ciclo completo, e não apenas como um produto, uma publicação, um folheto, um filme. Neste ciclo encontramos o fato gerador, o dado inicial, a sistematização para obter informação organizada, a apresentação do resultado, a sua difusão, o controle do interesse e da satisfação do usuário da informação, o levantamento das críticas e recomendações de melhoria, e a devolução organizada das críticas e sugestões aos diversos níveis do sistema.
---------------------------	--

## Quadro 3: Primeiros passos para a criação de um sistema local de informações

Fonte: Adaptado de Dowbor (2001)

Escreve Dowbor (2001) que uma sociedade bem informada é uma sociedade que pode passar a funcionar. Não é uma condição suficiente, mas seguramente necessária para tornar-se uma “boa sociedade”. Conclui, ainda, que cada realidade é diferente e, os sistemas de informações municipais, poderão funcionar com diversas soluções, mas o importante é ter clara a potencialidade dos sistemas modernos de informações, “já não apenas para melhorar a produtividade de uma instituição, mas para influir na forma como uma sociedade se organiza, interage no cotidiano”. (DOWBOR, 2010)



### 3 GOVERNO ELETRÔNICO

A utilização governamental das novas tecnologias da informação na disponibilização de serviços para cidadãos, fornecedores e funcionários públicos é uma consequência da evolução do papel do Estado e do fenômeno da sociedade da informação e constitui o que se convencionou chamar de governo eletrônico.

Vaz (2003, p. 85) faz três perguntas visando estabelecer um conceito de governo eletrônico, a primeira diz respeito à necessidade do uso da Internet, concluindo que a literatura não responde claramente a esta questão. A segunda questiona se o simples uso da Internet, com qualquer aplicação, poderia ser considerado governo eletrônico? O autor é claro ao escrever que se assim o fosse, este conceito não teria utilidade e estariam desprezando outras definições como a do Banco Mundial e da ONU que diferenciam, governo, administração e governança eletrônica. E a terceira, questiona o provimento apenas de serviços. Responde Vaz que “A integração de processos e sistemas está subjacente sob a forma de questionamento da existência de um nível mínimo de integração [...]”.

Embora este termo faça uma associação com a lógica das TICs e, principalmente, com a Internet, o governo eletrônico, expressa uma estratégia pela qual, o Estado faz uso das novas tecnologias ofertando e garantindo informações e ampliando a qualidade e as oportunidades de participação social no processo democrático (JARDIM, 2000), seu conceito está baseado além da eficácia ou eficiência dos serviços públicos disponibilizados, está centrado na cidadania.

Para OKOT-UMA citado por Prado (2009) a oferta de serviços aos cidadãos por meios eletrônicos é o diferencial do governo eletrônico de outras formas de uso das TICs pelos governos, refere-se aos processos e estruturas pertinentes para a entrega eletrônica de serviços públicos ao público. Em relação ao conceito de governo eletrônico, conclui Prado (2009, p. 159)

Pesquisadores da área de sistemas de informação, ou de administração de empresas, tendem a adotar conceitos de governo eletrônico com ênfase nos aspectos relacionados à promoção de serviços eletrônicos. Pesquisadores ligados à ciência política reforçam os aspectos ligados à

promoção da transparência governamental, *accountability* e democracia. É também coerente que as definições das organizações supranacionais, como a ONU e OCDE, caminhem em direção a um conceito que se aproxima da governança eletrônica.

A gama de dispositivos interativos, a multifuncionalidade, as possibilidades para participação, a descentralização, estabelecem zonas de interlocução e contatos entre pessoas e universos diversos, em ações recíprocas, potencializadas pela possibilidade de conexão coletiva (MAIA, 2002), compreendendo uma série de atividades que vão além da disponibilização de serviços digitais, centrando-se na perspectiva que os governos fazem do uso da Internet e no redesenho das relações entre governo e sociedade.

No entender de Tapscott (1997), o governo eletrônico é interligado em rede, utilizando a tecnologia da Internet conectada a sistemas internos e estes, por sua vez, ligam as infraestruturas de informação do governo a tudo o que seja digital, assim como aos *stakeholders*, e aos outros níveis de governo, e também a outras nações em todo o mundo. “Conectado em rede, o governo pode superar barreiras de tempo e distância, e oferecer ao público serviços de melhor qualidade, a custos mais baixos”.

Segundo Phipps (2000, p. 101), não podemos separar o conceito de governo eletrônico das definições de sociedade da informação:

Trata-se do conjunto de meios pelos quais nos comunicamos e trocamos informações eletronicamente nas nossas modernas comunidades, usando uma variedade de equipamentos em várias aplicações, (meios estes que) incluem o uso de telefones fixos, telefones celulares, fax, computadores, Internet, *world wide web*, *e-mail*, comércio eletrônico, CD-ROM, multimídia, videoconferência, quiosques de informação, *touchscreen*, *smart cards*, TV digital ou a cabo com caixa de controles *set-top*, a auto-estrada da informação. A Sociedade da Informação aplica Tecnologias da Informação e Comunicação a novas maneiras de se comunicar, aprender e trabalhar [...].

Para Held citado por Prado (2009, p. 49) um segundo domínio de experimentação na expansão da esfera pública democrática reside no desenvolvimento do *feedback* cidadão sobre questões públicas centrais. A melhora do processo pelo qual os cidadãos formam juízos políticos e para reforçar os mecanismos pelos quais políticos são informados sobre as prioridades dos cidadãos. Os exemplos podem incluir *e-mail*, acesso a fóruns públicos, quadro de avisos, *chats* visando criar o debate e promover a pesquisa de opinião pública estabelecendo novas esferas de prestação de informações e de participação cidadã.

Guidi (2002) entende o governo eletrônico como a possibilidade da criação de comunidades virtuais participativas, redes cívicas e comunidades *online*, diretamente apoiadas pelas administrações municipais, considerando o envolvimento e a interatividade da comunidade local na construção do desenvolvimento do território, da governança e da vida democrática. Takahashi (2000) posiciona o governo eletrônico como agente estratégico de persuasão de ações rumo à sociedade da informação, coordenador, regulador e prestador de serviços, com significativa influência no mercado de oferta e procura de produtos e serviços.

Nesse sentido, as funções do governo eletrônico podem ter três formatos de transações: G2G (*Government to Government*), tratando de uma relação inter ou intragovernos; G2B (*Government to Business*), caracterizando transações entre governo e fornecedores; e G2C (*Government to Citizen*), definindo relações entre governos e cidadãos. As funções G2C e G2B “podem ser divididas em relações horizontais (dentro de órgãos e agências das diferentes instâncias da federação), a saber: a União, as grandes regiões, os estados, as regiões metropolitanas, os municípios” (CHAIN et al 2004, p. XV). Quanto à entrega de serviços eletrônicos Barbosa (2008) divide as categorias em: G2B para o relacionamento do governo com as empresas; G2C, para o relacionamento do governo com os cidadãos; G2E (*Government to Employees*), para o relacionamento do governo com os funcionários públicos e G2G para o relacionamento entre o governo e suas agências governamentais. Referidas transações ocorrem não apenas por meio da Internet, mas também por meio da televisão digital, telefonia, *call centers* e outros tipos de aplicações ligadas aos computadores pessoais.

As funções e ações mais características, presentes no governo eletrônico, são: a disponibilização de serviços eletrônicos de utilidade pública, prestação eletrônica de informações e serviços; prestação de contas, regulamentação das redes de informação, democratização, governança, certificação e tributação; divulgação cultural tendo como base as identidades locais, fomento e preservação das culturas locais; transparência e monitoramento da execução orçamentária; licitações públicas; pregões eletrônicos; e, aquisição de bens e serviços.

O governo eletrônico deriva inicialmente de políticas públicas. É uma mídia auxiliar ao processo de desenvolvimento atrelado aos avanços tecnológicos, tem

por objetivo, utilizando-se de meios eletrônicos, disponibilizar serviços, produtos ou informações, universalizando seu acesso e utilização aos *stakeholders* envolvidos com a esfera pública.

Os princípios gerais que orientam o governo eletrônico, independente do grau de desenvolvimento, são a democratização do acesso à informação, a prestação dos serviços públicos, a proteção da privacidade individual e a equalização das desigualdades sociais e regionais.

Chain et al (2004) enfoca que existem várias fases no desenvolvimento do governo eletrônico, e que a tipologia mais utilizada foi apresentada pela Unidade de Missão Inovação e Conhecimento (UMIC)<sup>42</sup> de Portugal, este modelo é composto de quatro fases:

- a. Presença na Internet / Informação: sites para a difusão de informações sobre os mais diversos órgãos e departamentos dos diversos níveis de governo. Esses sites são reunidos em um portal que, constituindo uma espécie índice de endereços dos vários órgãos do governo;
- b. Interação: a comunicação nestes sites apresenta duas vias, através de endereços eletrônicos, passam também a receber informações e dados por parte dos cidadãos, do setor privado ou outros órgãos com a disponibilização de informação e formulários para receber críticas, reclamações ou sugestões;
- c. Transação / Interação Bidirecional: sites com aplicações informatizadas, as transações se tornam ainda mais complexas, contemplam canais de prestação de serviços. Nesse estágio, além de informações, valores são trocados e serviços anteriormente prestados por um conjunto de funcionários são efetuados por meio de uma interface direta e imediata com o cidadão;
- d. Transformação: as modificações tornam-se ainda mais complexas, a prestação de serviços e a operação do Estado são redefinidas, os serviços disponibilizados são cada vez mais integrados, transpondo as fronteiras entre entidades públicas, organizando respostas e informações de acordo com a solicitação ou necessidade do usuário, rompendo a divisão real do

<sup>42</sup> A UMIC - Agência para a Sociedade do Conhecimento, IP é o organismo público português com a missão de coordenar as políticas para a sociedade da informação e mobilizá-la através da promoção de atividades de divulgação, qualificação e investigação.

governo em órgãos, seções e departamentos. Geralmente é desenvolvido um portal, diferenciando-se de um simples índice ou catálogo de governo, mas um ponto de convergência de todos os serviços prestados, disponibilizando as alternativas, propostas ou soluções para o cidadão em um único lugar. Assim, o governo eletrônico, possibilita alterações significativas nas relações entre governo, administração pública, cidadãos e setor privado.

Para que isso seja possível, é necessário construir a interoperabilidade entre os vários órgãos da administração pública, que somente será efetiva com a implantação de uma reforma administrativa do Estado passando por um intenso programa de inclusão digital, treinamento capacitação dos funcionários públicos em todos os níveis. No entanto, a utilização da Internet como um instrumento de aproximação com a sociedade, com a oferta de controle e transparência possibilitada pela disponibilização de serviços e informações, está também aliada ao interesse de aumentar o atendimento à sociedade sem o devido incremento financeiro alocados em pessoal, equipamentos e instalações. (SILVEIRA, 2000)

Os modelos de governo eletrônico, nacionais, estaduais ou municipais, apresentando-se como economicamente necessários, socialmente justos e politicamente consistentes, requerem que o governo esteja apto para seguir o ritmo das mudanças tecnológicas que estão ocorrendo, apresentando soluções adequadas às demandas decorrentes da sociedade. Deve garantir o acesso e a interação com ele por meio das TICs e as condições para a democratização da sociedade. Para Jardim (2000), o governo eletrônico permite a efetividade da ação governamental na possibilidade de intervenção da sociedade na definição das políticas públicas; na oferta de melhores serviços e na melhora dos níveis de informação.

Para o Comitê Executivo do Governo Eletrônico - CGI.br (2004, p. 9) o governo eletrônico tem como referência:

[...] direitos coletivos e uma visão de cidadania que não se restringe à somatória dos direitos dos indivíduos. Assim, forçosamente incorpora a promoção da participação e do controle social e a indissociabilidade entre a prestação de serviços e sua afirmação como direito dos indivíduos e da sociedade.

Fica implícito que a implantação do governo eletrônico não deve ser restrita à automação e informatização dos processos e disponibilização dos serviços. Resulta

de uma proposta de gestão administrativa, pois sua concepção, instrumentos, modelos, tecnologias tem a capacidade de potencializar a tendência de implantação de uma nova gestão pública, objetivando: a melhoria da qualidade e inovação nos serviços prestados; a transparência e acesso à informação pela sociedade; a reestruturação organizacional, com realinhamento de estruturas e processos; a autonomia das instituições e servidores, acompanhada da flexibilização de procedimentos e normas, aplicadas ao planejamento e gestão, avaliação e controle da ação governamental, elaboração de indicadores de desempenho; a capacidade de formulação, implementação e controle público das políticas; a redução de custos; e a qualificação e mudança de perfil do servidor público. (CHAIN et al, 2004).

No entanto, em relação ao potencial democratizante da Internet, escreve Eisenberg (2000, p.17) que “não é inerente ao meio, como advogam alguns dos seus defensores, mas apenas um potencial que, para se realizar requer uma intervenção ativa daqueles interessados em convertê-la em instrumento de democracia”.

Ainda, segundo Chain et al (2004), no ano de 2003 a UMIC apresenta o resultado da sua pesquisa sobre as melhores práticas internacionais de governo eletrônico, identificando dez fatores que poderiam determinar o sucesso do desenvolvimento do governo eletrônico, estabelecendo alguns fatores, apresentados na Ilustração 4.

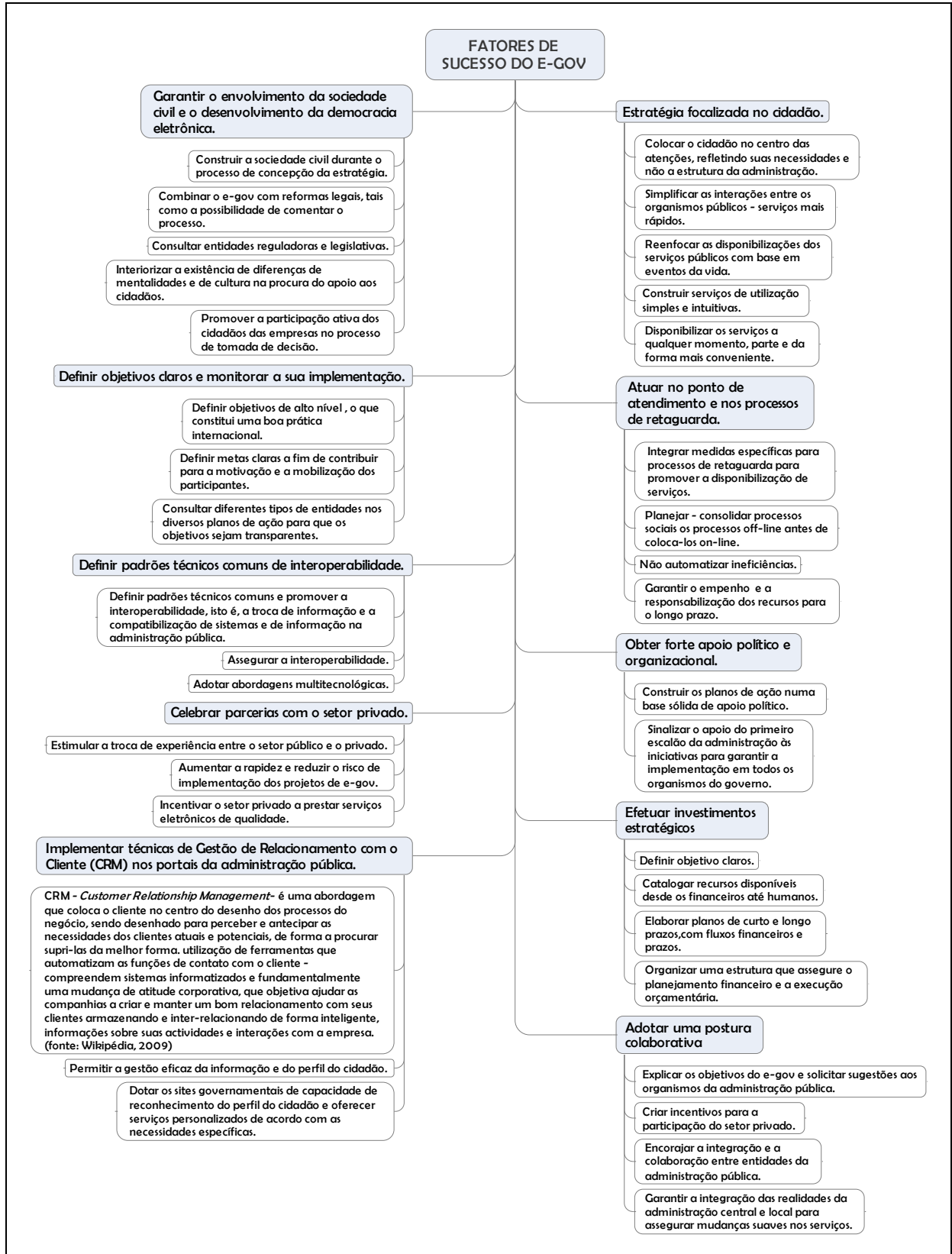


Ilustração 4: Fatores de sucesso do Governo Eletrônico

Fonte: Adaptado de CHAIN et al (2004)

O governo eletrônico, considerando sua natureza pública e política, e seu potencial de interatividade e personalização, deve ser entendido como um processo em constante evolução, uma oportunidade para constituir um “Estado virtual” promotor de mudanças institucionais e sociais, assim como, um instrumento para a reinvenção do próprio governo real. (REZENDE e FREY, 2005)

Para tanto, Barbosa (2008) identifica, em relação à implementação e operação de programas de governo eletrônico como pontos centrais, a definição das políticas públicas e do marco legal regulatório dos programas; a definição das soluções eletrônicas e nos relacionamentos com os diferentes públicos-alvos (G2B, G2G, G2E, G2C); e a definição da forma de implementação do programa sob o foco da tecnologia, dos processos operacionais e gerenciais.

Segundo o Relatório Consolidado do Comitê Executivo do Governo Eletrônico - CGI.br (BRASIL E-GOV, 2004 a, p. 6):

Não se trata somente de colocar mais serviços disponíveis na Internet, mas de fazer com que a sua presença na Internet beneficie o conjunto dos cidadãos e promova o efetivo acesso ao direito aos serviços públicos. Também não se trata de promover um discurso vazio de “transparência” desqualificada, que torna a informação disponível apenas para os iniciados, mas de promover um deslocamento em direção à apropriação dos recursos de relacionamento entre governo e sociedade pelas organizações da sociedade civil, de forma a garantir que o governo eletrônico construa capacidades coletivas de controle social e participação política.

Mesmo que, o modelo de utilização da Internet, pelas organizações públicas, reproduza o papel já exercido por outros meios de comunicação, não ampliando o acesso às atividades e decisões, tomadas de forma mais rápida e, ainda, existam muitos problemas jurídicos, de dados e informações sigilosas, de validação de documentos, a adequação da estrutura jurídica do poder público já está sendo implementada nos diversos níveis governamentais. (EISENBERG, 1999)

[...] entendemos que o governo eletrônico não deve ser visto apenas por meio da disponibilização de serviços *online*, mas, também, pela vasta gama de possibilidades de interação e participação entre governo e sociedade e pelo compromisso de transparência por parte dos governos. Em outras palavras, as TICs contêm um enorme potencial democrático, desde que haja definição política no sentido da participação popular e da transparência. [...] A forma ampliada de governo eletrônico não nega as conquistas da forma restrita, mas passa a considerar duas frentes interconectadas: por um lado, um Estado mais responsivo, aberto à participação da sociedade e transparente e, por outro, considera um papel protagonista da sociedade civil, atribuindo a essas possibilidades, por intermédio dos cidadãos e/ou de movimentos sociais, de checar, aferir, controlar o governo (de maneira mais geral, o próprio Estado) e, ainda, de assumir um papel propositivo. Tais considerações estão profundamente imbricadas à questão da transparência, o que demanda não só um papel



democrático do governo, mas, também, uma capacidade política da sociedade civil. (PINHO, citado por PRADO, 2009, p. 41)

No entanto, o governo eletrônico focado no cidadão, ou seja, o programa tendo o cidadão e suas necessidades como centro da dinâmica dos processos internos e externos de governo, somente será possível se os governos avaliarem seu desempenho baseados em indicadores com a capacidade de dimensionar o resultado de ações percebidas nas dimensões que geram impactos na vida do cidadão. (BARBOSA, 2008)

Embora, seja claro que é longo o caminho para que o governo eletrônico consolide socialmente todo o potencial disponibilizado pela tecnologia, muitos autores compactuam que, ele é hoje, uma plataforma estratégica para o estabelecimento de consensos, transferência de tecnologia, instrumentalização das decisões políticas, um espaço institucional para a integração e coordenação de projetos de desenvolvimento, formação de capital social, economia do conhecimento, empoderamento e coesão sociais, e a consolidação do processo democrático.

### **3.1 Inclusão digital**

Um dos problemas mais acentuados do governo eletrônico está relacionado à proficiência digital, principalmente nos países em desenvolvimento, onde a maioria das pessoas não tem acesso às TICs, Conseqüentemente, os serviços disponíveis nesse formato, estão sendo utilizados por uma pequena parte da população, tornando o governo eletrônico um provável agente promotor das disparidades e da exclusão social.

Segundo Teixeira (2004) a exclusão digital deve ser entendida como exclusão social, soma-se a outras formas de desigualdades já existentes, reflete a distribuição desigual dos recursos relacionados com as TICs. Segundo o autor, a exclusão digital apresenta diferentes dimensões, entre as quais estão a inexistência de infraestrutura física de equipamentos e conexão, a alfabetização digital, a alfabetização funcional, a capacidade intelectual, o desenvolvimento dos

conteúdos para setores mais populares e comunidades rurais, de acordo com a linguagem dos públicos-alvos, entre outros.

Para Held citado por Prado (2009 p. 66) não é uma tarefa fácil e simples a disponibilização dos canais de participação, além dos canais tradicionais, sem a utilização do governo eletrônico

Em sociedades complexas é problemático estender o campo da democracia à participação na tomada de decisões, em todas as esferas da cidadania, além dos períodos de eleições. Mesmo que, os problemas enfatizados pelos dirigentes das comunidades, são em larga escala, consideráveis. É muito difícil, se não impossível, imaginar um sistema político em que todos os cidadãos poderiam participar nas discussões presenciais, sempre que uma questão pública surgir.

No entanto, a característica do governo eletrônico, de possibilitar um acesso universal, está diretamente vinculada à inclusão digital, à ampliação dos espaços públicos e à equalização do acesso às TICs. Estas medidas são imprescindíveis para o crescimento dos níveis de integração, participação e cidadania.

Para o Comitê Executivo do Governo Eletrônico, a inclusão digital deve ser administrada como um elemento central da política de governo eletrônico, para que possa configurar-se como uma política universal, fundindo-se com o direito de cidadania, e, portanto, objeto de políticas públicas para sua promoção. No entanto, ressalta o referido Comitê:

[...] a articulação à política de governo eletrônico não pode levar a uma visão instrumental da inclusão digital. Esta deve ser vista como estratégia para construção e afirmação de novos direitos e consolidação de outros pela facilitação de acesso a eles. Não se trata, portanto, de contar com iniciativas de inclusão digital somente como recurso para ampliar a base de usuários (e, portanto, justificar os investimentos em governo eletrônico), nem reduzida a elemento de aumento da empregabilidade de indivíduos ou de formação de consumidores para novos tipos ou canais de distribuição de bens e serviços. (CGI.br, 2004, p. 12)

Hoje, no Brasil, ações governamentais de investimentos em políticas públicas, do setor privado e ONG's, priorizam a implantação de políticas de incentivo aos padrões abertos e *softwares* livres; a consolidação da Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP); serviços *online*, um sistema de governança da Internet, pluralista e transparente; a padronização e interoperabilidade de sistemas; na alavancagem das TICs para o desenvolvimento da cidadania, entre outras ações de governo eletrônico, em todos os níveis, que têm contribuindo significativamente para a inclusão digital.

Não obstante, a inclusão digital enfrenta desafios estruturais, entre eles os níveis de renda das famílias brasileiras, os gastos adicionais com energia e conexão com a Internet, a extensão territorial e a demografia. O País precisa de uma estratégia unificadora que democratize os benefícios das TICs, por exemplo, em alguns pontos que mostram a necessária implantação de uma estratégia governamental em todos os níveis no curto prazo em relação ao acesso: coletivo, através de telecentros comunitários; das escolas à Internet; a conectividade nas áreas rurais; aos municípios sem serviço de telefonia celular e Internet; a ampliação do acesso ao serviço da banda larga; a interligação das redes comunitárias locais com uma rede nacional, o ensino a distância de qualidade; o desenvolvimento de municípios digitais e redes comunitárias abrangentes (conectando serviços públicos, escolas, telecentros, postos de saúde, outros); estruturar uma estratégia nacional de capacitação para que pessoas, tendo o acesso aos meios e instrumentos, possam utilizá-los com eficácia.

Para Sorj citado por Teixeira (2004, p. 16) a discussão do uso e os efeitos das TICs na sociedade não é uma questão técnica, mas uma questão política, pois

[...] compreender a exclusão social exige que a sociedade se situe na perspectiva do seu lugar, na dinâmica de cada sociedade e do sistema internacional, como um elemento de bens e serviços que determinam a qualidade de vida e a desigualdade social e as chances do desenvolvimento [...]. Combater a exclusão digital exige esforços mútuos dos governos através de políticas públicas integradas, de iniciativas da sociedade civil, de responsabilidade social dos empresários para atacar as diferentes formas de desigualdades e não unicamente atacando uma das carências, como a falta de computadores e o acesso a Internet, por exemplo.

O relatório A Evolução da Internet do Brasil 2008, realizado pelo Núcleo de Informação e Coordenação do CGI.br<sup>43</sup> apresenta alguns números evidenciando o caminho da inclusão digital no Brasil, entre eles, destacam-se:

- a. 53% da população informa já ter usado um computador, sendo 40% considerados usuários;
- b. o aumento da aquisição de computadores nos domicílios cuja renda está entre 3 e 5 salários mínimos (de 23% para 40%);

<sup>43</sup> O Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br) foi criado pela Portaria Interministerial em maio de 1995 para coordenar e integrar todas as iniciativas de serviços Internet no país, promovendo a qualidade técnica, a inovação e a disseminação dos serviços ofertados. São suas atribuições, a coordenação da atribuição de endereços Internet e do registro de nomes de domínios usando; estabelecimento de diretrizes estratégicas relacionadas ao uso e desenvolvimento da Internet no Brasil; a coleta, organização e disseminação de informações sobre os serviços Internet, incluindo indicadores e estatísticas, entre outras.

- c. expressivo número de usuários (49%) de centros públicos pagos (*lanhouse*) o que indica a necessidade da disponibilização de espaços públicos para ampliar a democratização do acesso.

A pesquisa sobre o uso das TICs no Brasil em 2008<sup>44</sup> realizada pelo Conselho Gestor da Internet apresenta o *ranking* da penetração das TICs em domicílios brasileiros observando que, da mesma forma que no ano de 2007, a televisão é um equipamento praticamente universal nos domicílios da área urbana (98%), seguida pelo rádio (87%) e pelo telefone celular (76%). Percebe-se que há uma tendência de queda no uso do rádio e do telefone fixo, enquanto o celular continua crescendo anualmente.

A pesquisa também indica uma mudança em relação ao uso da telefonia, sustentada por um processo de substituição da telefonia fixa pela telefonia móvel nas residências. Enquanto o uso do telefone fixo apresentou uma redução de 14% no período entre 2005 e 2008, o percentual de domicílios com posse de telefone celular passou de 61%, em 2005, para 76%, em 2008, conforme apresenta o Ilustração 5.

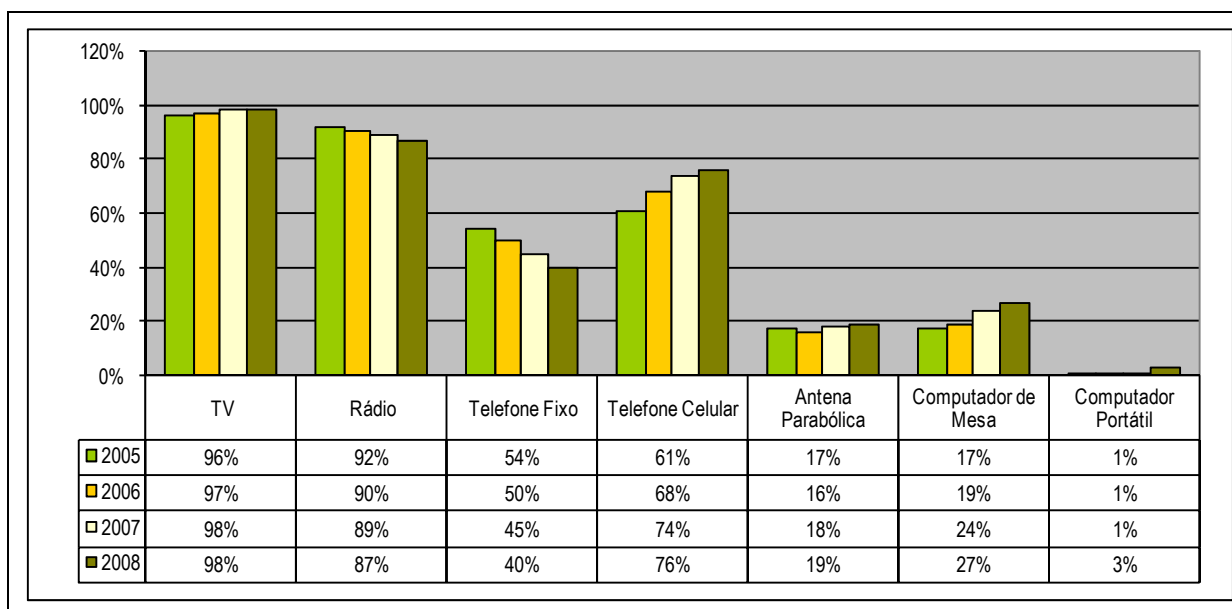


Ilustração 5 - Proporção de domicílios que possuem equipamentos de TIC (%)<sup>45</sup>

Fonte: Adaptado de CGI.br - Pesquisa sobre o uso das TICs no Brasil - 2008.

<sup>44</sup> CGI.br - Comitê Gestor da Internet no Brasil. Pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e da comunicação 2008. São Paulo, 2009.

<sup>45</sup> A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD, realizada pelo IBGE em 2009, apresenta resultados muito semelhantes aos números apresentados pela pesquisa do CGI.br, demonstrando o crescimento em relação ao uso das TICs, no total de domicílios particulares permanentes, 87,9% possuíam aparelhos de rádio, 95,7% televisão, 34,7% computador de mesa e 27,4% acesso à Internet.

Apesar dos problemas de democratização do acesso à Internet, a realidade brasileira, nos últimos anos, tem modificado significativamente este indicador, conforme apresenta o Ilustração 6. Outro indicador é o número de brasileiros com acesso residencial à Internet que cresceu 45,5%<sup>46</sup> em 2007, comparando-se ao ano anterior.

De acordo com o IBOPE/NetRatings (2008) o número de internautas residenciais ativos no país, aqueles que acessaram a rede de computadores pelo menos uma vez no mês - em novembro de 2007 ficou em 21,5 milhões de indivíduos, universo 49,1% superior ao registrado em novembro de 2006 e 8,3% mais que o verificado em outubro. Segundo o estudo, o total de pessoas com acesso residencial à Internet em novembro de 2007 chegou a 32,1 milhões de pessoas, uma alta de 45,5% em relação ao mesmo mês do ano passado e de 6,8% sobre outubro de 2007. Considerando-se outras formas de acesso à Internet, como escola, *lanhouse* ou cibercafé<sup>47</sup>, 39 milhões de brasileiros têm como se conectar à rede mundial, dado referente ao terceiro trimestre de 2007.

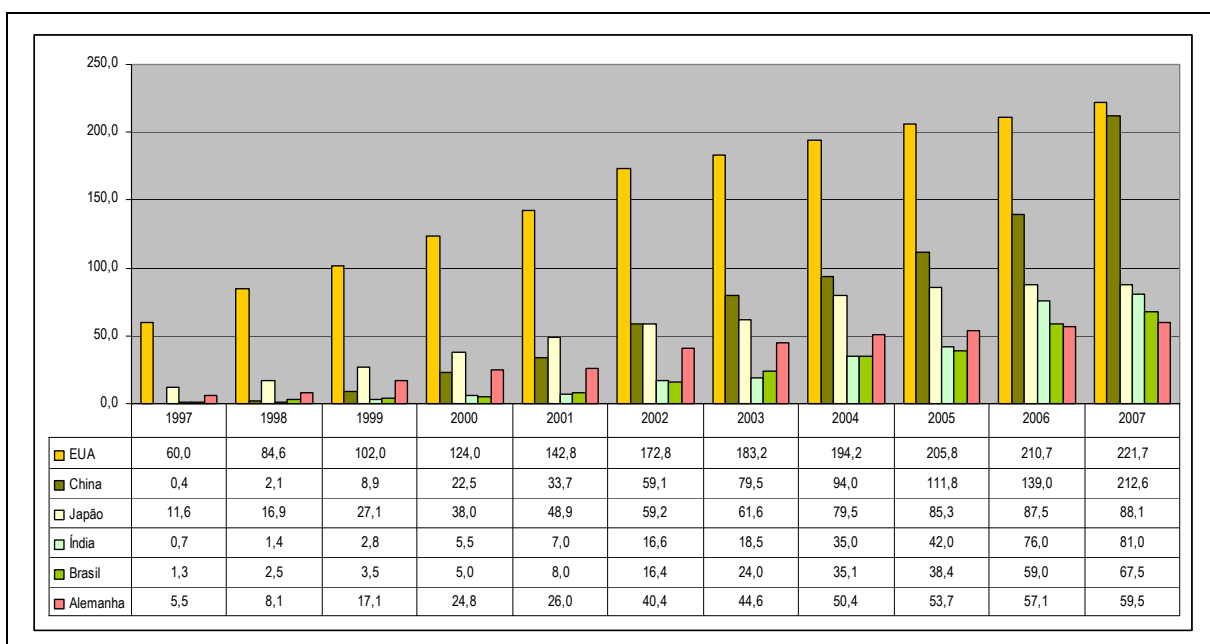


Ilustração 6 - Usuários de Internet 1997 - 2007 (em milhões)

Fonte: Adaptado de *Millennium development goals indicators - Internet Users*.

<sup>46</sup> FONTE: IBOPE / NETRATINGS

<sup>47</sup> Ciber café ou cibercafé é um local que além dos lanches, cafés, serviços de bar também oferece acesso aos clientes à Internet.

A pesquisa também apurou que o Brasil continua a ser o país com maior tempo médio de navegação residencial por internauta entre os 10 países monitorados pela NetRatings, com 23 horas e 04 minutos. Esse período ficou 8 minutos abaixo do observado em outubro de 2007, mas foi 3 horas e 1 minuto superior ao tempo de novembro de 2006. Na lista dos cinco países com maior tempo por pessoa no domicílio estão ainda a França (21h e 14min), os Estados Unidos (19h e 35min), a Alemanha (18h e 48min) e o Reino Unido (18h 35min).

Os números para janeiro 2009, segundo o Ibope/NetRatings, apresentam um total de usuários ativos da Internet residencial de 24,46 milhões, um crescimento de 16% quando comparado com janeiro de 2008. A quantidade de pessoas que moram em residências onde há computador com Internet, mas não necessariamente entram na grande rede, manteve-se em 38,23 milhões. Considerando todos os ambientes (trabalho, residências, escolas, *lanhouses*, bibliotecas e telecentros) a quantidade de pessoas com 16 anos de idade ou mais navegando na Internet atingiu 43,1 milhões.

O IBOPE/NetRatings avalia, ainda, que aumentou o tempo de navegação na Internet nos domicílios, saindo de 22 horas e 50 minutos em dezembro para 24 horas e 49 minutos no mês passado. Entre os países mensurados com a mesma metodologia, o Brasil registrou o maior tempo de navegação em residências. Os países mais próximos do Brasil foram o Reino Unido (24h e 37min), a França (24h e 35min) e a Espanha (24h e 6min).

Segundo o CGI.br (2008) continua crescendo a penetração da Internet e do número de computadores no Brasil. Pela primeira vez desde que a pesquisa começou a ser realizada, em 2005, o país apresenta 54 milhões de usuários de Internet e 60 milhões de pessoas haviam utilizado no período de três meses anteriores à realização da mesma. O equipamento está presente em 25% dos domicílios brasileiros. Desse percentual, 28% estão nas áreas urbanas e 8% na área rural. Com relação ao acesso à Internet, enquanto 20% dos domicílios urbanos têm acesso à rede, a posse de uma conexão está presente em 4% dos lares da área rural.

A pesquisa também apresenta dados sobre o uso de governo eletrônico conforme os Quadros 4 e 5.

PERCENTUAL (%)	SIM	NÃO
TOTAL	22	78
Área urbana	25	75
Área rural	7	93
<b>REGIÕES DO PAÍS</b>		
Sudeste	25	75
Nordeste	15	85
Sul	23	77
Norte	20	80
Centro-Oeste	30	70
<b>SEXO</b>		
Masculino	23	77
Feminino	21	79
<b>GRAU DE INSTRUÇÃO</b>		
Analfabeto/ Educação infantil	1	99
Fundamental	10	90
Médio	37	63
Superior	71	29
<b>FAIXA ETÁRIA</b>		
16 - 24	39	61
25 - 34	33	67
35 - 44	20	80
45 - 59	10	90
60 +	1	99
<b>RENDA FAMILIAR</b>		
< R\$ 415,00	4	96
R\$ 416,00 - R\$ 830,00	11	89
R\$ 831,00 - R\$ 1.245,00	24	76
R\$ 1.246,00 - R\$ 2.075,00	38	62
R\$ 2.076,00 - R\$ 4.150,00	51	49
R\$ 4.151,00 +	73	27
<b>CLASSE SOCIAL</b>		
A	77	23
B	52	48
C	24	76
DE	5	95
<b>SITUAÇÃO DE EMPREGO</b>		
Trabalhador	27	73
Desempregado	23	77
Não integra a população ativa	11	89

Quadro 4 - Proporção de indivíduos que utilizaram governo eletrônico nos últimos 12 meses (Nov 2007 / 2008) com 16 anos ou mais

Fonte: Adaptado de pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e da comunicação no Brasil - 2008

A pesquisa detalha a evolução do uso de serviços públicos eletrônicos disponibilizados ao cidadão via Internet. Segundo os pesquisados, o uso do governo eletrônico no Brasil alcança 22% da população em todo o território nacional. Na relação entre as áreas urbana e rural a diferença é expressiva: enquanto 25% das pessoas da cidade utilizaram algum serviço disponibilizado de governo eletrônico através da Internet, com relação à população do campo, que mais sofre com a

ausência de instalações físicas de órgãos públicos, a proporção dos que usaram os serviços públicos eletrônicos não passa de 7%.

O perfil dos usuários desse tipo de serviço é definido entre os mais escolarizados e com renda familiar mais alta. Já nas faixas etárias, o que se observa é a maior utilização entre os mais jovens. As camadas mais carentes da população são as que menos utilizam serviços públicos eletrônicos quando necessitam interagir com instituições governamentais. Entre as faixas de renda familiar, a grande maioria dos que recebem dez ou mais salários usou algum serviço de governo eletrônico (73%), enquanto uma pequena fatia daqueles com renda até um salário (4%) e entre um e dois salários (11%) utilizaram esta alternativa. Nestas duas faixas de renda está cerca da metade da população brasileira.

A consulta ao CPF é serviço de governo eletrônico mais popular, ainda é atividade realizada por 54% das pessoas que utilizam a rede para interagir com órgãos públicos. Dos vinte e sete tipos de serviços públicos disponíveis, os cinco serviços públicos eletrônicos mais utilizados, além da consulta ao CPF, foram a inscrição em concursos públicos, com 40% sobre o total de usuários de serviços de governo eletrônico, seguida de busca de informações sobre empregos, com 40%, busca de informações sobre serviços públicos de educação, com 38%, e declaração de imposto de renda, com 34%.

Por sua vez, o uso de serviços públicos de governo eletrônico na área rural acontece em menor proporção. Exceção feita pela consulta ao CPF, que foi mencionada por 58% dos usuários de serviços de governo eletrônico, da busca de informações sobre como emitir documentos, declarada por 39% das pessoas em áreas rurais que interagiram por meio da Internet e por 32% dos que vivem em área urbana, e obter licenças e permissões, com 17% para área rural e 12% para área urbana.

Os cinco serviços menos utilizados foram: realização de Boletim de Ocorrência, com 8%; informações sobre veículos roubados, com 9%; agendamento de consultas médicas, com 9%; serviços da Previdência Social, com 9%; e, buscar de informações sobre benefícios sociais, com 10% sobre o total de usuários de serviços de governo eletrônico.

A referida pesquisa também aborda os serviços de governo eletrônico que os internautas gostariam, nas áreas rurais, o percentual de declarações é sempre mais



elevado que nas áreas urbanas. Os serviços públicos que obtiveram os resultados mais elevados para a população do campo nesse indicador foram fazer inscrições para concursos públicos, com 59% na área rural e 43% no total; fazer matrícula em escolas ou instituições de ensino, com 56% na área rural e 41% no total; buscar informações sobre emprego, com 55% na área rural e 41% no total Brasil; marcar ou agendar consultas médicas, buscar informações sobre serviços públicos de saúde e buscar informações sobre serviços públicos de educação, todos com 54% na área rural e cerca de 40% no total.

Em relação ao não uso do Governo Eletrônico, as principais citações estão relacionadas à complexidade do uso desses serviços: a principal barreira foi: prefiro fazer o contato pessoalmente, com 53% das declarações, o segundo motivo foi a preocupação com proteção e segurança dos meus dados (19%), e a terceira colocada foi usar a Internet para contato com a administração pública é muito complicado com 17%.

	Prefiro fazer o contato pessoalmente (%)	Preocupação com proteção e segurança dos meus dados (%)	Usar a Internet para contato com a administração pública é muito complicado (%)	Os serviços de que eu preciso são difíceis de encontrar (%)	O custo de acesso é muito caro (%)	Os serviços de que eu preciso não estão disponíveis na Internet (%)	Difícilmente recebo retorno (resposta) às minhas solicitações (%)	Os serviços de que eu preciso estão disponíveis na, mas não é possível completar a transação (%)	Outro motivo (%)	Não sabe/ Não responde (%)
<b>TOTAL</b>	53	19	17	13	9	9	5	3	12	8
Área urbana	53	20	17	13	9	10	5	3	12	8
Área rural	53	13	18	10	7	7	4	1	13	13
<b>REGIÕES DO PAÍS</b>										
Sudeste	53	21	16	11	8	9	5	4	12	9
Nordeste	55	18	15	14	6	7	3	3	9	13
Sul	47	13	17	20	11	17	11	3	13	3
Norte	57	16	24	4	12	5	4	3	14	6
Centro-Oeste	65	23	25	7	16	4	1	1	17	3
<b>SEXO</b>										
Masculino	55	17	16	14	8	9	4	3	12	8
Feminino	51	21	18	11	9	10	6	3	12	8
<b>GRAU DE INSTRUÇÃO</b>										
Analfabeto/ Educação infantil	54	16	24	17	13	7	4	5	9	12
Fundamental	50	15	17	14	8	10	5	2	16	8
Médio	53	18	18	12	9	9	5	3	11	8
Superior	57	30	12	10	9	11	7	4	11	6
<b>FAIXA ETÁRIA</b>										
16 - 24	48	19	16	13	9	8	5	3	14	10
25 - 34	58	15	17	15	7	10	6	4	10	4
35 - 44	56	22	17	9	11	9	3	2	12	10
45 +	60	26	20	11	6	12	7	4	8	6

Cont. Quadro 5

	Prefiro fazer o contato pessoalmente (%)	Preocupação com proteção e segurança dos meus dados (%)	Usar a Internet para contato com a administração pública é muito complicado (%)	Os serviços de que eu preciso são difíceis de encontrar (%)	O custo de acesso é muito caro (%)	Os serviços de que eu preciso não estão disponíveis na Internet (%)	Difícil me receber o retorno (resposta) às minhas solicitações (%)	Os serviços de que eu preciso estão disponíveis na, mas não é possível completar a transação (%)	Outro motivo (%)	Não sabe/ Não responde (%)
<b>RENDA FAMILIAR</b>										
< R\$ 415,00	50	18	17	17	9	9	2	4	10	11
R\$ 416,00 - R\$ 830,00	52	18	18	13	11	8	4	4	9	9
R\$ 831,00 - R\$ 1.245,00	53	17	18	14	8	10	6	2	13	7
R\$ 1.246,00 - R\$ 2.075,00	56	23	12	12	8	9	5	3	14	8
R\$ 2.076,00 +	60	20	14	8	11	12	9	6	8	7
<b>CLASSE SOCIAL</b>										
ABC	53	20	17	13	8	10	6	3	12	7
DE	54	16	16	13	10	6	2	5	12	12
<b>SITUAÇÃO DE EMPREGO</b>										
Trabalhador	55	20	16	13	9	10	5	3	11	7
Desempregado	54	22	17	9	6	10	4	6	14	9
Não integra a população ativa	47	15	19	12	10	8	5	3	15	12

Quadro 5- Motivos para não utilizar governo eletrônico - Percentual sobre o total de pessoas que não usaram serviços de governo eletrônico, mas utilizaram Internet.

Fonte: Adaptado de pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e da comunicação no Brasil - 2008

A democratização do governo e de suas políticas mediadas pelas TICs objetiva promover o acesso ao maior número de cidadãos e à mais variada gama de grupos de interesse e estratos sociais. Essa questão possibilita analisarmos uma nova forma de exclusão, a digital, principalmente em função da introdução ou desenvolvimento de uma política pública que visa à democratização do acesso aos mecanismos do Estado, pelas TICs, como uma política de ação pública, cada vez mais influente na dinâmica do acesso digital como elemento de cidadania e civismo.

Para Braga et al (2008, p. 16) a situação brasileira, apesar das ações governamentais em prol da inclusão digital, refletem o panorama mundial, pois “o acesso varia significativamente de acordo com a renda e a escolaridade”. Portanto, a acessibilidade ao mundo digital deve ser revista como itens de uma agenda política de governo, tanto na reestruturação do governo, quanto na democratização do acesso e na compreensão para o uso. A continuidade da escassez de provimento ao acesso produz outra forma de segregação, a exclusão digital, que frustra a possibilidade de ampliação democrática do Estado por meio do governo eletrônico. Limitando a constituição de uma esfera crítica, a universalização da consciência cidadã, este, sem dúvida, o aspecto mais positivo apresentado pela criação desta instância virtual de governo.

### 3.2 O governo eletrônico brasileiro

Em setembro de 2001, o governo brasileiro, através do Ministério de Orçamento e Gestão - Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, buscando priorizar a assimilação das novas tecnologias da informação aos seus processos administrativos e à prestação de serviços ao cidadão, lança o Programa Governo Eletrônico.

Reunindo uma série de ações que já estavam em andamento<sup>48</sup>, o referido Programa propunha explorar as potencialidades da Tecnologia da Informação e Comunicação no aprofundamento da reforma da administração pública.

<sup>48</sup> Por exemplo: imposto de renda, emissão de certidões e pagamentos, divulgação de editais, acompanhamento de processos judiciais, acesso a indicadores econômicos e sociais e a dados dos censos, prestação de informações sobre aposentadorias e benefícios da previdência social, informações sobre programas do Governo Federal, entre outros.

Principalmente, nos aspectos de melhoria da prestação de serviços, acesso a informações, custos e controle social sobre as ações governamentais. A iniciativa partiu do diagnóstico de problemas na gestão dos sistemas de informação da administração federal.

Também foi identificado no diagnóstico que a infraestrutura informatizada dos serviços do Governo Federal opera uma malha de múltiplas e diversas redes isoladas. Não obedecendo a padrões de desempenho e de interatividade, de ergonomia e interfaces, constatando-se um descompasso entre os diversos organismos governamentais no ritmo de planejamento, implantação e uso das tecnologias de informação. A capacidade de intercomunicação entre os sistemas é muito limitada, já que foram construídos com tecnologias hoje obsoletas.

O desenvolvimento do governo eletrônico tinha como objetivo, além das questões tecnológicas, promover o amplo acesso aos cidadãos de informações e serviços disponibilizados pelo Governo Federal, a integração entre os sistemas, bases de dados e redes da administração pública e a abertura de informações à sociedade, por meio da Internet.

A proposta do referido programa era utilizar a sua infraestrutura e recursos para apoiar a ampliação do acesso à tecnologia da informação, por meio da construção de quiosques eletrônicos em localidades distantes. As principais linhas de ação desse programa, definidas pelo Grupo de Trabalho Novas Formas Eletrônicas de Interação<sup>49</sup>, eram: ofertar na Internet todos os serviços prestados ao cidadão, com melhoria dos padrões de atendimento, redução de custos e facilidade de acesso; ampliar o acesso a informações pelo cidadão, em formatos adequados, por meio da Internet; a convergência entre sistemas de informação, redes e bancos de dados governamentais para permitir o intercâmbio de informações e agilizar

<sup>49</sup> “No ano 2000 o Governo Brasileiro lançou as bases para a criação de uma sociedade digital ao criar um Grupo de Trabalho Interministerial com a finalidade de examinar e propor políticas, diretrizes e normas relacionadas com as novas formas eletrônicas de interação, através do Decreto Presidencial de 3 de abril de 2000. As ações deste Grupo de Trabalho em Tecnologia da Informação, formalizado pela Portaria da Casa Civil nº 23 de 12 de maio de 2000 coadunaram-se com as metas do programa Sociedade da Informação, coordenado pelo Ministério da Ciência e Tecnologia. Por orientação do governo, o trabalho do GTTI concentrou esforços em três das sete linhas de ação programa Sociedade da Informação: a universalização de serviços; o Governo ao alcance de todos; e a Infraestrutura avançada.

Em julho de 2000, o GTTI propôs uma nova política de interação eletrônica do Governo com a sociedade apresentando um relatório preliminar GTTI-Consolidado contendo um diagnóstico da situação da infra-estrutura e serviços do Governo Federal, as aplicações existentes e desejadas e a situação da legislação de interação eletrônica.” Fonte: <http://www.governoeletronico.gov.br/o-gov.br/historico/index/>

procedimentos; implantação de uma infraestrutura avançada de comunicações e de serviços, com padrões adequados de segurança e serviços, além de alto desempenho; fortalecimento da competitividade sistêmica da economia, entre outros.

As principais metas do programa Governo Eletrônico foram definidas com base nas linhas de ação, entre as quais destacamos:

- a. oferta de serviços e de informações na Internet;
- b. todos os órgãos governamentais deveriam definir e tornar público, sua política de divulgação de informações e de prestação de serviços ao público, por meio da Internet e de outras formas de interação eletrônica;
- c. cartão digital do cidadão;
- d. *call center*;
- e. ouvidoria;
- f. pagamentos eletrônicos;
- g. catálogo de informações;
- h. compras governamentais pela Internet;
- i. rede nacional de informações em saúde;
- j. sistema integrado de segurança pública;
- k. informatização das ações educacionais;
- l. portal de apoio ao micro e pequeno agricultor;
- m. portal de apoio ao emprego; aplicação para micros e pequenos exportadores;
- n. a Rede Br@sil.gov (rede multiserviços do governo federal, envolvendo o Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, o Serviço Federal de Processamento de Dados - Serpro e a Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social - Dataprev, além de órgãos que ainda não disponham de infraestrutura de comunicação de longa distância.

Em relação à governança eletrônica, o Governo Federal buscou estabelecer conexões com as várias dimensões da governança, através do estabelecimento das seguintes ações: certificação digital; transmissão e assinatura eletrônica de documentos oficiais por ministros e presidência da república e publicação do Diário Oficial da União; portal da transparência; votação eletrônica; pregão eletrônico e portal de compras; portal da Previdência Social (serviços; requerimentos; consultas

a andamento de processos, extratos, documentos e formulários); Sistema de Pagamentos Brasileiro (responsável pelo gerenciamento do processo de liquidação, compensação e pagamentos eletrônicos ligando as instituições financeiras credenciadas ao Banco Central do Brasil); impostos e questão fiscal (registro, prestação de contas e consultas); automação de processos do Poder Judiciário; além de ações de inclusão digital (Programa Sociedade da Informação - SOCINFO, Programa Nacional de Informática - PROINFO, Universidade para Todos, Conectividade Social da Caixa Econômica Federal, Governo Eletrônico Serviço de Atendimento ao Cidadão - GESAC, Computador para todos, Espaço Serpro Cidadão, Projeto Computadores para Inclusão, Programas de Telecentros de Informação e Negócios, Observatório Nacional de Inclusão Digital - ONID, Programa Frequência Digital, Centros Rurais de Inclusão Digital - CRI Ds, entre outros). (BRAGA, et al, 2008).

Sobre o Portal da Transparência escreve Braga et al (2008, p.13)

Tal ação apóia diretamente a governança do setor público, pelo aumento da transparência. A consequência da provisão de informações, além de incentivar o controle social, tornar as decisões inequívocas e assegurar a correta aplicação dos recursos públicos e do controle da corrupção, a responsabilidade dos gestores e a consolidação da cidadania.

Na avaliação da evolução do governo eletrônico brasileiro, realizada por Prado (2009), o autor verifica, empiricamente, que as distinções de orientação em relação ao governo eletrônico ocorrem por influência dos objetivos que cada gestão atribui ao programa. E nesse ponto, identificam-se duas fases bem distintas, a do governo Fernando Henrique e do Governo Lula, conforme se pode observar no Quadro 6.

ITEM	GOVERNO FHC	GOVERNO LULA
Orientação	A estabilização monetária e ajuste fiscal, a melhoria da eficiência e dos processos administrativos do governo.	As relações externas do governo, para ações que visassem à promoção da transparência e maior controle social.
Papel na agenda política e institucional	Papel central.	Papel secundário.
Gestão	Centralizado pela Casa Civil.	Gerido por diversas instâncias e com ações pulverizadas.
Conceito adotado para o direcionamento do programa	Aproximou-se da definição de governo eletrônico como relacionando o uso das TICs pelo governo para melhoria da gestão.	Próximo do exposto pelas organizações supranacionais (ONU, OCDE), com ênfase no uso das TICs como instrumento de melhoria nas relações entre governo e sociedade.

Quadro 6: Comparação do governo eletrônico brasileiro nos governos FHC e LULA

Fonte: Adaptado de Prado (2009)

Na avaliação realizada pela ONU, em 2008, o Brasil caiu da 33<sup>a</sup> para a 45<sup>a</sup> posição do *ranking* mundial (em 2001 estava na 18<sup>a</sup> posição). Em relação ao componente de participação, o qual está relacionado com o tema da transparência, o Brasil que ocupava o 18<sup>o</sup> lugar na avaliação de 2005 passou para 24<sup>o</sup> posição em 2008. Para Prado (2009, p. 154) o relatório destaca alguns fatores que podem explicar esta queda do Brasil no desempenho global, tendo destaque a ausência de “uma visão mais ampla, de parte do governo, das políticas e do desenvolvimento do governo eletrônico que possibilitassem ganhos no crescimento econômico e social”, Conclui o autor que:

[...] parece evidente que a perda de liderança do programa brasileiro em contexto mundial acompanha a perda de prioridade do programa dentro da agenda de governo [...] no entanto, é evidente que houve desenvolvimento no uso das TICs pelo governo em muitas áreas, assim como nos níveis subnacionais de governo. De forma geral o ritmo de desenvolvimento do programa federal foi menor que o dos países melhor colocados nos *rankings*, que avançam relativamente mais que o Brasil. (PRADO, 2009, p.156)

Prado (2009) ainda ressalta que outros fatores contribuíram para este posicionamento do Brasil, a evolução inferior aos outros países da infraestrutura de comunicação e serviços para acesso ao governo eletrônico e os indicadores socioeconômicos. No *ranking* citado, a Suécia apresenta-se em primeiro lugar e a Dinamarca em segundo, o Brasil posiciona-se, em relação à América do Sul em terceiro lugar, ficando a Argentina em primeiro e o Chile em segundo lugar, trigésimo nono e quadragésimo no mundo, respectivamente.

A avaliação sobre governo eletrônico de 2008, realizada pela ONU, sobre a qual o autor supracitado faz suas conclusões, não indicou um avanço significativo quanto à participação popular, governança eletrônica em nenhum outro país, podendo indicar que “tal meta não é muito factível, pelo menos no atual estágio do governo eletrônico”. (PRADO, 2009, p. 157)

O conceito de governo eletrônico ultrapassa os aspectos técnicos e tecnológicos, aborda aspectos políticos, econômicos sociais e culturais. Apresenta-se como uma estratégia eficiente para proporcionar a participação cidadã, a integração e a universalização dos serviços públicos. A constituição do governo eletrônico deve estar orientada ao atendimento das demandas dos cidadãos, para o efetivo acesso a informações e serviços do Estado, deve ser pela promoção da cidadania. Deve evitar o foco restrito à questão do cidadão-cliente que, em



algumas administrações, tem provocado uma percepção do Estado por critérios de mercado, deixando para segundo plano a dimensão mais profunda relativa à esfera pública como processo, configurada no fortalecimento da cidadania e, por consequência, em ampliação da democracia, restringindo-se, ao contrário, e, em muitos casos, a instrumento de sustentação da política fiscal.

Embora, segundo Joia (2002), o sucesso do governo eletrônico relaciona-se ao sucesso da reforma administrativa do Estado, esta concepção está ligada ao contexto do surgimento do governo eletrônico, o qual foi envolto pelos movimentos de reforma do Estado (programas de regulamentação, privatizações, concessões, parcerias público-privadas, aumento da participação da sociedade na concepção das políticas públicas, eficiência e eficácia, controle, entre outros). Hoje, o governo eletrônico é estruturado em uma visão de utilização das tecnologias para a qualificação dos serviços públicos prestados, alterando a perspectiva de interação e da relação entre governo e cidadão, a partir da predominância dos serviços *online*, do maior controle social e da transparência governamental proporcionada pelo uso das TICs e da Internet.

Segundo Lenk & Traunmullerv citados por Marcondes e Jardim (2003) para a implantação de um projeto de governo eletrônico, são possíveis algumas perspectivas: a do cidadão, que visa oferecer serviços de utilidade pública ao cidadão contribuinte; a de processos, que procura repensar a gestão dos processos produtivos ora existentes no governo, em suas várias instâncias, tais como, os processos de licitação para compras; a da cooperação, que busca integrar os vários órgãos de governo, e estes com outras instituições privadas e não governamentais, de modo que o processo decisório possa ser agilizado; da gestão do conhecimento - que visa possibilitar ao governo criar, gerenciar e disponibilizar o conhecimento acumulado e gerado por seus vários órgãos.

Para o Comitê Executivo do Governo Eletrônico - CGI.br, o governo eletrônico deve ser um instrumento de transformação da sociedade brasileira, levando em conta os diversos papéis do governo. O primeiro papel é o de promotor da cidadania, significa que o governo eletrônico deve orientar-se para as demandas dos cidadãos e promover a consolidação dos direitos da cidadania, especialmente: o direito ao acesso aos serviços públicos; o direito à informação; o direito ao usufruto do próprio tempo, direito a ser ouvido pelo governo, direito ao controle

social das ações dos agentes públicos, entre outros. O segundo papel é o de funcionar como instrumento de mudança das organizações públicas, de melhoria do atendimento ao cidadão e de racionalização dos recursos públicos. O terceiro papel centra-se na disseminação das TICs, no desenvolvimento de empresas nacionais a partir do aumento da demanda de produtos e serviços articulados com políticas de fomento e financiamento. O quarto papel é o de promotor de práticas de gestão do conhecimento na administração pública.

No entender de Zugman (2006), as propostas contemporâneas de modernização via governo eletrônico que têm seu foco somente na dimensão tecnológica não podem deixar de observar que a maioria dos problemas de implantação do governo eletrônico é de âmbito organizacional e não técnico. Segundo o autor, deixado somente a um departamento de tecnologia, o governo eletrônico apenas irá automatizar os processos existentes e, conseqüentemente, falhar como uma reforma mais ampla. A simples automação e informatização dos processos não se configura num projeto de governo eletrônico, de governança eletrônica. As Tecnologias de Informação e Comunicação mediando a relação entre governo e cidadão transformam as perspectivas em relação à qualidade, abrangência e segurança dos serviços e dos espaços para a interação e integração cidadã.

As experiências de governo eletrônico espalhadas pelo mundo são constituídas de muitos resultados positivos, como por exemplo, Suécia, Austrália e França, onde a tecnologia está sendo utilizada pelos governos para coordenar e melhorar os serviços públicos ofertados. Essas iniciativas têm por objetivo a aplicação de ferramentas de *e-business* para criar um modelo que facilite a interação dos cidadãos com o governo, a fim de torná-lo mais orientado às necessidades dos seus usuários (CHAHIN et al, 2004). Além de possibilitar um diferencial importantíssimo, a presença no ciberespaço<sup>50</sup>, através do governo eletrônico, disponibilizando de forma virtual, uma grande gama de serviços a todo e qualquer cidadão, independente do local que ele esteja ou horário. “A virtualização pode ser definida como o movimento inverso da atualização. Consiste em uma passagem do atual

<sup>50</sup> O termo ciberespaço foi inventado pelo escritor Willian Gibson em seu romance de ficção científica *Neuromante* para identificar o universo das redes digitais. Já Lévy define ciberespaço como o espaço de comunicação aberto pela interconexão mundial dos computadores (LÉVY, 2000, p. 92).

para o virtual, em uma “elevação à potência da entidade considerada.” (LÉVY, 1996, p. 17)

Tais iniciativas, na sua maioria, são verticais, procurando ajustar programas e projetos desenvolvidos no âmbito do governo, em todos os níveis, nas mais diversas áreas, tais como serviços sociais, educação e saúde. Têm em comum a não reprodução das lógicas tradicionais de funcionamento do Estado. Evitando disponibilizar somente serviços na Internet, mas promovendo a apropriação dos recursos de relacionamento entre governo e sociedade pelos cidadãos.

No Estado de São Paulo, por exemplo, o Cidadão SP (Ilustração 7), que em 2005, ano do seu lançamento, recebeu uma série de premiações<sup>51</sup>, disponibiliza mais de dois mil serviços. Interessante observar que, além da unificação das bases de informações, a arquitetura de informação do portal, com o intuito de disponibilizar um acesso mais rápido e fácil, está organizada por assuntos e de acordo com eventos do cotidiano em que o cidadão necessita do Estado (*life events*)<sup>52</sup>, e não de acordo com a estrutura do Estado, tendo como principais *links*: Pais e Filhos, Adolescentes, Estudando, Meus Documentos, Trabalho e Desemprego, Meu Negócio, Contas e Impostos, Minha Casa e Serviços Federais, entre outros.

<sup>51</sup> Prêmio Top 3 IBest, Prêmio TI&Governo, Prêmio Mário Covas em Hipermídia e Design.

<sup>52</sup> Para exemplificar, esse conceito é utilizado pelas autoridades australianas na concessão de vistos. O visitante inicia o processo de concessão de visto na compra de um bilhete aéreo: uma vez que as empresas aéreas precisam ver o passaporte do passageiro antes de embarcar, as empresas já transmitem eletronicamente à imigração australiana os dados do visitante no momento em que a passagem é reservada. Do ponto de vista do viajante (que não precisa acompanhar os meandros burocráticos da concessão do visto), a aprovação ocorre de forma transparente, já no balcão da empresa. (SANTOS; CARDOSO, 2007, p. 5).

Portal do Governo | Cidadão.SP | Investe SP | Destaques: [dropdown] [OK]

**GOVERNO DE SÃO PAULO**

**CIDADÃO.SP.gov.br** | Início | Ajuda | Divulgação | Contato | **BUSCASP**

Bem vindo ao Cidadão.SP. Aqui você encontra todos os serviços do Governo do Estado de São Paulo atualizados de forma organizada.

Escolha o Tema [dropdown] | Serviços por Tema:  
 Escolha o Órgão [dropdown] | Serviços por Órgão:  
 Escolha o Intervalo [dropdown] | Serviços de A - Z:

**Eventos da Vida**

- Pais e Filhos**
  - Saúde da Mulher
  - Acessa São Paulo
  - Direitos da Criança e do Adolescente
  - Direitos da Mulher
  - Escola da Família
  - Boletim Escolar
  - Cartório
- Adolescentes**
  - Meu Primeiro Trabalho
  - Drogas
  - Passo Escolar EMTU
  - Projeto Guri
  - Doe Sangue
- Estudando**
  - Bibliotecas e Museus
  - Universidades
  - USP
  - Bolsa Científica e Tecnológica
  - Escola da Família
  - Biblioteca Virtual
- Meus Documentos**
  - RG / CPF / CNH
  - Cartório
  - Título de Eleitor
  - Carteira de Trabalho
  - Atestado de Antecedentes
  - Serviços da Polícia Federal
  - FGTS, PIS, CRF, 2ª via de financiamento

**Mais Acessados**

- Licenciamento Eletrônico
- Atestado de Antecedentes
- Carteira de Identidade (RG) 2ª Via
- Boletim Eletrônico de Ocorrência
- Multas de Trânsito (Consulta)
- Pontos na Carteira de Motorista

**Serviços Federais**

- Emissão de Certidões
- CEP - Correios (Consulta)
- Previdência (DataPrev)
- CPF (Consulta Situação)
- Imposto de Renda 2009
- Portal Brasil.gov
- Outros Serviços Federais

**Trabalho e Desemprego**

- Concursos Nossa Caixa
- Concursos Vunesp
- Concursos PM
- Aposentadoria

**Meu Negócio**

- Crédito
- e-Negócios Públicos
- Diário Oficial
- Cadastramento de Artesãos

**Contas e Impostos**

- IPVA / IPTU
- Conta de Luz
- Conta de Gás
- Conta de Água
- Esgoto

**Minha Casa**

- Programas Habitacionais
- Adquirindo Imóvel
- IPTU
- Redução de Tarifas

Ilustração 7 - Cidadão SP

Fonte: www.cidadao.sp.gov.br

No entanto, na análise de Gregório Filho (2006) o portal referido necessita de uma melhor definição de categorias e classes de serviços, pois, para uma efetiva implantação de serviços com o foco no cidadão, adotando a metáfora da vida, é necessário também reproduzir respostas comuns do atendimento presencial no atendimento eletrônico. Ressalta o autor

Um evento da vida, por exemplo, é a mudança de residência. Ao mudar de endereço, o cidadão obriga-se a comunicar o fato, muitas vezes presencialmente, em diversos órgãos governamentais, como o Departamento de Trânsito, as concessionárias de água, luz e telefone, além dos órgãos privados, como bancos. Eventualmente também precisa certificar-se que o morador anterior não possui débitos ou pendências administrativas do imóvel onde pretende morar.

No governo, esses serviços de atualização de endereço estão separados pelos órgãos detentores da informação, completamente isolados dos demais, exigindo a *via crucis* do cidadão para um ato tão simples como o da atualização de residência.

A necessidade de arranjo organizacional e físico de unidades e agências do governo é compreensível, por sua complexidade, especialização e quadro de competências. Entretanto é injustificável no meio eletrônico, que reproduz a mesma organização, departamentalizada e

compartimentalizada, nos serviços para internet. Essa estratégia faz com que se assuma uma metáfora de Guichê Virtual, bem distante de um modelo de Eventos da Vida e, em virtude desse legado, impõe limites bastante rígidos à evolução do atendimento eletrônico. Quer pela diferença de plataformas e linguagens em que foram desenvolvidos, quer pelo interesse político e falta de prioridade das gestões das TICs, esse ambiente único de atendimento ainda está longe de ser atingido.

Sob o aspecto da dissociação do governo eletrônico do conceito de balcão virtual, a análise de Barbosa (2008, p. 178), que utilizou o portal da Prefeitura de São Paulo<sup>53</sup>, como referência para a criação do Modelo 7+2<sup>54</sup>, escreve que a percepção do cidadão sobre o conceito de governo eletrônico disponibilizados pelo portal restringe-se, quase que exclusivamente, aos serviços eletrônicos

Excluindo os entrevistados pertencentes aos grupos sociais formados por gestores públicos e implementadores de TIC, apenas dois dos vinte cidadãos entrevistados, familiarizados com o uso de tecnologia no setor público, consideram o e-gov na forma mais ampla, extrapolando a associação rígida e limitada de e-gov como portal de governo na Internet. Esses dois entrevistados, ainda que em poucas e superficiais manifestações, estabeleceram uma relação entre e-gov e modernização do serviço público, governança eletrônica e implementação de mecanismos de democracia eletrônica para maior participação do cidadão.

Sob os exemplos relatados anteriormente, Vaz (2001) entende que o governo eletrônico é um processo, e, visando à possibilidade da melhoria contínua, incluindo a percepção do cidadão e, à democracia eletrônica, enumera elementos centrais a serem observados: a interação usuário-governo; as transações digitais para eliminar intermediários; o foco no cidadão; o redesenho de processos; o uso intensivo das TICs, especialmente Internet; a garantia da impessoalidade no acesso aos serviços públicos e à informação pública; e a participação e controle social dos serviços públicos. No mesmo sentido, cortar custos e aumentar a eficiência; atender expectativas dos cidadãos e melhorar o relacionamento com a sociedade é facilitar o desenvolvimento. (HOLMES citado por MARTINS, 2004)

Na maioria dos projetos exitosos, duas formas de integração do uso da tecnologia às atividades governo são percebidas: a configuração da arquitetura de informações que sejam voltados mais para as necessidades dos cidadãos do que para as estruturas das organizações governamentais e a unificação dos diversos serviços públicos de diversas áreas em um portal ou local, sendo ele, eletrônico ou físico. Configurando as TICs e o governo eletrônico como elementos importantes

<sup>53</sup> <http://www.capital.sp.gov.br/portalmmsp/homec.jsp>

<sup>54</sup> Sobre o Modelo 7+2, posto por Barbosa (2008), ver página 111.

para a oferta de serviços à sociedade, ampliando o acesso à informação, assim como modificando as relações dos cidadãos com o governo.

### 3.3 O papel do governo eletrônico na construção da governança

O gerenciamento dos municípios tem suas políticas focadas no cumprimento das ações legalmente atribuídas, no planejamento dos aspectos físicos e territoriais e na infraestrutura básica dos serviços sociais. Entretanto, as recentes transformações socioeconômicas, a capacidade de intervenção do Estado e, a incapacidade das instituições públicas de lidar com a complexidade dos problemas do território, resultam no crescimento desordenado das cidades, agravando as desigualdades sociais.

Embora muitos municípios apresentem soluções para as questões da infraestrutura, devem avançar no sentido dos processos políticos e sociais, construindo estratégias inovadoras, de acordo com as novas tendências de administração pública e de gestão de políticas públicas. Segundo Stoker, citado por Frey (2000, p.3), “governar torna-se um processo interativo porque nenhum ator detém sozinho o conhecimento e a capacidade de recursos para resolver problemas unilateralmente”. O referido processo apresenta como pontos fortes, novas formas de interação, como por exemplo, a interconectividade possibilitada pela governança eletrônica, através do governo eletrônico, incluindo todo o suporte digital para elaboração de políticas públicas.

Segundo a OCDE, em vários dos seus países membros, os governos estão sendo transformados com o uso das TICs e da governança eletrônica, através da implementação de novas estruturas de colaboração em rede, de governança.

[...] vários estudos sobre governo eletrônico mostraram que as TICs e a governança eletrônica, são cada vez mais usadas para oferecer suportes mais amplos com o objetivo de desenvolver o setor público, estabelecendo mais coerência e eficiência nas ações, centrando o foco no usuário, alterando o formato da entrega dos serviços públicos, criando serviços personalizados com grande qualidade, e, desta forma, ampliando a satisfação do usuário, [...] aumentando a transparência das atividades do governo e ampliando o envolvimento do cidadão. (LONTI e WOODS, 2008, p. 11)

Saliente-se que a definição de boa governança, segundo o Banco Mundial citado por Borges (2003, p. 1) é a soma das formas pelas quais os indivíduos e instituições (públicas e privadas) planejam e gerenciam seus assuntos comuns, quer seja: “a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais do país, com vistas ao desenvolvimento”. É um processo contínuo que pode levar ao conflito ou à ação cooperativa mutuamente benéfica. Entende o Banco Mundial que a boa governança tem como pressuposto que todos os segmentos da sociedade estejam representados ou tenham a possibilidade de participarem da gestão, para tanto, são necessários um governo aberto, parcerias públicas e privadas consistentes visando garantir a integração cidadã. Diz respeito a questões de transparência e participação, grandezas ditas essenciais para aumentar a eficiência econômica, envolvendo a disponibilização de informações e serviços governamentais, a transparência de formulação de políticas e programas e oportunidade para que os cidadãos possam participar do processo de tomada de decisão sobre as questões públicas. (WORLD BANK, 1992)

Para Teixeira (2004, p. 14) a governança municipal é um conceito que ultrapassa o governo, envolve também a sociedade civil, referindo-se a todas as leis, regulamentos, comportamentos, sistemas e processos, que determinam a ação do governo local, conclui que:

A governança implica que todos os segmentos da sociedade local estejam representados e possam participar da gestão. Isto exige um governo aberto, transparente, com canais de participação; exige parcerias consistentes com outras instituições públicas, com igrejas, com os movimentos sociais, inclusive com o setor privado; e uma interação permanente e virtuosa do governo com o cidadão. Sempre respeitando um código de conduta ética, de modo que sirva de exemplo para motivar a própria administração, para encorajar os membros da sociedade civil a participar no processo de desenvolvimento do município.

Segundo Braga et al (2008, p. 7), no entender da OCDE, a governança faz referência “[...] aos arranjos formais e informais que determinam como as decisões políticas são postas em prática, da perspectiva da manutenção dos valores constitucionais de um país frente a problemas, atores e ambientes em mudança”. E nesse processo, identifica os elementos centrais: a democracia, a cidadania, a representação, a constituição de sistemas eleitorais com partidos políticos competitivos, serviços públicos permanentes, revisão judiciária, separação de poderes e a separação do Estado das organizações religiosas (secularidade). E, uma visão estabelecida sobre governos locais e governança

A governança não se limita à provisão de uma gama de serviços, mas também se estende à preservação da vida e da liberdade dos residentes, criação de espaço para a participação democrática e diálogo cívico, apoio ao mercado e ao desenvolvimento, e a facilitação dos resultados que enriqueçam a qualidade de vida dos residentes. (SHAH e SHAH, citado por Braga et al 2008, p. 7)

Para Hirst citado por Frey (2000, p.5), o conceito de governança “tem relação com as novas práticas de coordenação de atividades através de redes, parcerias e fóruns deliberativos que cresceram nas ruínas da representação corporativista mais centralizada e hierárquica do período até os anos 70”. Esse tipo de governança pode ser considerado como uma fonte de novos experimentos na prática democrática, articulações horizontais relativamente estáveis de atores, fixados por forças exteriores e que contribuem para a produção de objetivos públicos. Nessa perspectiva, a governança, pode ser vista como uma possibilidade de restabelecer a legitimidade do sistema político através do estabelecimento de relações de parcerias entre o setor público e o privado, embasando novas formas democráticas de participação e interação público-privada. Por meio do aumento de poder social, ou seja, a integração e o empoderamento dos cidadãos nos processos de tomada de decisão política, enquanto que a eficiência administrativa é considerada um objetivo subordinado.

Um aspecto mais evidente deste modo de governança é o fato da sociedade civil, em especial na versão mais explicitamente política, ser chamada a assumir um papel não de confrontação com o Estado, mas de co-responsabilização; uma relação que é teoricamente de iguais, onde agentes e organizações da sociedade civil, agências governamentais e organizações econômicas partilham a responsabilidade pela definição/identificação dos problemas e pela sua resolução. Se atendermos especialmente aos casos das parcerias multissetoriais locais nas políticas sociais que vêm se desenvolvendo em muitos países, verifica-se uma reconfiguração do papel do Estado. Ele assume agora dois papéis, o de parceiro co-responsável e co-interessado na identificação e resolução de problemas sociais, promotor do desenvolvimento local, co-responsável pela produção da qualidade de vida local, etc. Mas ele é também o organizador destas parcerias, desenhando os seus quadros normativos, providenciando os recursos organizativos que permitem aos atores locais envolver-se na construção do interesse comum do lugar. [...] o Estado não é a única fonte, pois parcerias concretas podem ser organizadas a partir de outros modos. Todavia, dado o envolvimento ativo do Estado na promoção destes espaços (o Estado capacitador), ele é frequentemente o seu organizador. (FERREIRA, 2008, p. 34)

Observa-se o intuito de estruturar uma política pública, administrativa e social estável, visando à modernização e ao desenvolvimento. Em outras abordagens, além da preocupação com o aumento da eficiência e eficácia da



gestão, foca-se a redução da pobreza, geração de trabalho e renda, proteção ambiental, nos avanços dos gêneros.

A governança ganha relevância conforme as pessoas vão se tornando cientes do seu território e do sentimento de pertença, seus direitos, suas necessidades e suas ideologias; e percebendo, buscam novas oportunidades e caminhos para atuar sobre grupos dirigentes de organizações da sociedade civil, informando, pressionando, demandando, criticando, ignorando, cobrando, responsabilizando, encorajando, influenciando, enfim, outros indivíduos e grupos no exercício desse papel.

A consciência da construção da governança potencializa a possibilidade de uma organização da sociedade civil efetivamente pública, com as substanciais mudanças no estabelecimento das políticas públicas, na criação de redes e processos políticos, na construção da gestão interinstitucional compartilhada, englobando os setores públicos, privados e de terceiro setor.

Para Kissler e Heidemann (2006), a governança pública conceitua-se como uma nova geração de reformas administrativas e de Estado que têm como objeto a ação conjunta, levada a efeito de forma eficaz, transparente e compartilhada pelo Estado, pelas empresas e pela sociedade civil, visando uma solução inovadora dos problemas sociais e criando condições para o desenvolvimento.

Tal conceito relaciona-se às inovações introduzidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>55</sup> cujo objetivo, segundo Blumen et al (2006), é alcançar o equilíbrio das contas públicas mediante o cumprimento de metas de resultado entre receitas e despesas, obediência a limites e condições no que tange à renúncia de receita, geração de despesa com pessoal, da seguridade social, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, concessão de garantias e inscrição em restos a pagar.

Referida lei apresenta como diretrizes da administração pública o planejamento, a transparência, o controle e a responsabilidade, a saber:

- a. Planejamento: feito por intermédio de mecanismos como Plano Plurianual (PPA), Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual

<sup>55</sup> A Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com abrangência sobre os Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, Tribunais de Contas, Ministério Público, autarquias, fundos, fundações públicas e empresas estatais dependentes.

- (LOA), que estabelecem metas para garantir uma eficaz administração dos gastos públicos;
- b. Transparência: é a ampla e diversificada divulgação dos relatórios nos meios de comunicação, inclusive Internet, para que todos tenham oportunidade de acompanhar como é aplicado o dinheiro público;
  - c. Controle: é aprimorado pela maior transparência e pela qualidade das informações, exigindo uma ação fiscalizadora mais efetiva dos Tribunais de Contas;
  - d. Responsabilização: sanções institucionais e pessoais aplicáveis aos entes públicos e gestores, respectivamente, pelo descumprimento da Lei.

Dentre as diretrizes citadas, a publicização de relatórios de gestão fiscal, associada ao rigor de controles (interno e externo), demandam, da administração pública, a adoção de instrumentos tecnológicos que viabilizem a ampla divulgação de informações e indicadores que atendam aos pressupostos da transparência pública, participação social e efetividade no gasto público, o governo eletrônico atende a essas prerrogativas.

Saliente-se que o governo eletrônico tem foco na utilização das TICs aplicadas às amplas funções governamentais e, destas para com os *stakeholders*. Em conjunto, tecnicamente, o governo eletrônico, além de proporcionar essas relações em tempo real e de forma eficiente, é um promotor das práticas de governança e, potencialmente, catalisador de uma mudança profunda nas estruturas de governo, proporcionando, transparência e eficiência, além de disseminar informações, espaços para decisões, participação democrática e canais de comunicação, condições estruturantes do desenvolvimento. Com esse formato, e, nesse processo, o governo eletrônico configura-se em governança eletrônica, como agente de reforço das dimensões políticas, cívicas e promotor da cidadania.

No entanto, escreve Zugman (2006, p. 73):

[...] um país que se lance à e-democracia deve manter a preocupação com os fatores pelos quais ela se faz necessária, em primeiro lugar. As inovações tecnológicas não são um fim em si mesmas. Quando da sua implementação, deve-se prestar atenção aos motivos pelos quais tais inovações se fazem necessárias. Apenas dispor das estruturas da e-democracia, estamos nos limitando a reafirmar e perpetuar velhos problemas. A filosofia da e-democracia deve ser assimilada e entendida pelos diversos *stakeholders* de um país para que a democracia saia verdadeiramente fortalecida com o auxílio das novas ferramentas tecnológicas.

A governança eletrônica, que, por exemplo, se refere aos sistemas de votação eletrônica e consulta *online* aos cidadãos, inclui, entre outras atividades, o suporte digital para elaboração de políticas públicas; a tomada de decisões entre os gestores e públicos de diferentes escalões (JOIA, 2002). “Também incluímos na governança: a gestão de recursos públicos, financeiros, humanos, informacionais, de conhecimento, patrimoniais e outros”. (CHAHIN et al, 2004, p. 45) É uma ferramenta de capacitação política da sociedade e um significativo vetor de eficiência para o governo.

Elaborado especificamente para esse determinado fim, considerando-se sua natureza política, e, portanto, deve ser desenvolvido por processos também sociais não limitados a uma experiência de gestão dos serviços públicos, mas de espaço de cidadania, contribui, definitivamente, para a alteração da cultura da esfera pública. A politização do governo eletrônico (governança eletrônica), potencial ferramenta de reforma do Estado, e da gestão pública, apresenta-se como um avanço para a construção da gestão moderna e eficiente, sobretudo nos avanços democráticos e participativos da cidadania.

Deve-se ter presente que o governo eletrônico é um campo onde se processa uma construção política, e, mesmo não tendo a consciência desse processo, um grande número de gestores, ao reproduzirem os mecanismos de provimento de bens públicos, raramente o fazem pelas relações políticas, restringem-se ao provimento exclusivo de alguns serviços e algumas ouvidorias. Determinam, ainda, os limites de um espaço de formação de opiniões e ações coletivas, restringindo a possibilidade de implantação de uma concepção mais ampla de governança, de uma versão das funções críticas que compõem a esfera pública e, conseqüentemente, perdendo a oportunidade de democratizar os processos, de majorar o capital social como elemento estruturante nesta relação, onde este, segundo Putnam (2006), induz a governos mais eficientes.

Para Portes (2000, p. 139) o capital social se relacionaria com a dimensão e a qualidade das relações sociais. “Para possuir capital social, um indivíduo precisa se relacionar com outros, e são estes - não o próprio - a verdadeira fonte dos seus benefícios”. Ou seja, o capital social seria identificado com o nível de envolvimento associativo do indivíduo e seu grau de engajamento cívico a esta comunidade.

O governo eletrônico, portanto, oportuniza uma instância onde a opinião pública crítica pode ser formada, através de informações substantivas sobre as intervenções da administração pública no município. Promove uma transição de uma cultura institucional, patrimonialista, para outra, mais democrática e eficiente, com padrões de prestações de contas e responsabilização.

Muito além da questão institucional do governo, deve-se disponibilizar recursos que permitam a troca de mensagens com os gestores, a discussão de ações públicas previstas, o acesso aos orçamentos e execução, salas ou fóruns de debates e dados efetivos da administração como arrecadação, licitações e compras, gastos com programas e projetos e a virtualização das diversas instâncias da administração possibilitando a divulgação dos processos de tomada de decisões e os seus respectivos responsáveis.

A governança apresenta-se como ponto central para a efetivação de reformas visando uma maior eficiência da esfera estatal, porque, como já nos referimos, está também diretamente vinculada a uma questão cultural e de percepção cívica. Nesse campo, justamente onde o governo eletrônico passa de atividade meio para fim, consolidando-se como plataforma para a governança.

É nas esferas mais imediatas da vida pública, que o governo eletrônico pode servir de escola cívica para as questões de Estado, para o uso das tecnologias como instrumento capacitador de obtenção de informações estratégicas e participação, já, de imediato, configurado na possibilidade de universalização e interação efetiva à agenda de governo, elementos de uma ação democratizadora do Estado. Como observou Grau (1997, p. 44):

O desafio, portanto, é sua democratização, assumindo que a esfera pública abrange, centralmente, a própria sociedade e reconhecendo, ao mesmo tempo, sua pluralidade e seu papel chave, inclusive na própria transformação do Estado. Nesse sentido, a questão central, que deve ser destacada, aponta para a rearticulação das relações entre o Estado e a sociedade, no quadro de sua recuperação como esferas simultaneamente públicas e políticas.

A especialização do governo eletrônico, limitada a serviços, apresenta dois sentidos, o de aumentar a eficiência do Estado, mas, de forma condicionada, pelo seu projeto, e fortalecer os mandatários locais, regionais e, com isso, inviabilizar a participação, justamente no campo de conscientização de direitos de cidadania, instância fundamental para a constituição da governança, em seus aspectos mais positivos. Para Prado (2004, p. 58 e 59)

Os serviços devem sempre ser conduzidos com compreensão das necessidades dos cidadãos. Ao mesmo tempo, as informações e serviços do governo eletrônico devem promover um alto grau de engajamento dos cidadãos, e as políticas de informação e os mecanismos de *feedback* devem maximizar a acessibilidade e o uso, promovendo maior participação dos cidadãos. Finalmente, como advertência final sobre este ponto, o governo eletrônico deve sempre preservar a privacidade individual dos cidadãos. Quanto à responsabilização (*accountability*), o governo eletrônico deve poder tornar o governo e os processos de formulação de políticas públicas mais acessíveis e aumentar a *accountability* dos governos. Para tanto, é necessário tornar mais claras as responsabilidades em projetos e iniciativas compartilhadas. A presença de parceiros privados não deve interferir no processo. Quanto ao monitoramento e avaliação das políticas, a identificação da demanda, custos, benefícios e impactos do governo é vista como essencial para a implantação do governo eletrônico, promovendo um processo contínuo de *feedback*.

O governo eletrônico, como um instrumento para a governança municipal, dentro da sua ampla perspectiva, pode ser considerado uma ferramenta de grande potencialidade na promoção de acessibilidade às informações, à articulação de apoios, à capacitação de atores sociais, à redução de custos, o processo decisório, à reavaliação das políticas públicas, ao incremento da capacidade cívica, de capital social e do desenvolvimento.

Da mesma forma, a governança, tem um componente essencial de democratização do poder público e empoderamento dos cidadãos através da possibilidade da reunião das vontades e desejos coletivos, mediadas pelos mecanismos da telemática. Estamos tratando de ampliar o acesso ao governo, de forma universalizada, para além dos serviços comuns e com efetiva capacidade de *accountability* e interlocução entre governantes e cidadãos. Escreve Prado (2004, p. 39)

É fundamental que a *accountability* seja um princípio regulador das ações do governo. Do ponto de vista fiscal, a responsabilização pelos controles procedimentais clássicos, através dos mecanismos internos à administração, tais como comissões de fiscalização do comportamento dos funcionários do ponto de vista jurídico e financeiro, ou através de mecanismos externos, como os tribunais de contas, auditorias independentes e o poder judicial, pode tornar mais transparente a informação sobre o orçamento e o gasto público, potencializando a ação de fiscalização da sociedade sobre o Estado. [...] Em suma, a *accountability* refere-se não só à prestação de contas pelos governantes, mas também às sanções que possam ser aplicadas pelos cidadãos perfazendo o ciclo completo.

Segundo Prado (2009), o pressuposto de *accountability* está relacionado à responsabilização e à responsividade. Cita a *accountability* política quando os responsáveis pela concepção e gestão das políticas públicas prestam contas dos

seus atos à sociedade e, com a disponibilização de mecanismos institucionais por meio dos quais os governantes são constrangidos a responder, ininterruptamente, por seus atos e omissões perante os governos, e a *accountability* gerencial quando relacionada à consecução das metas e objetivos pelos gestores.

[...] o controle público das ações dos governantes, para que os cidadãos não sejam apenas informados sobre aquelas ações, mas possam também influir na definição das metas coletivas, não somente por meio das eleições, mas ao longo dos mandatos dos seus representantes, garantindo a responsabilização ininterrupta dos governos. A *accountability* democrática inclui diferentes etapas: 1) a prestação de contas dos governantes, em especial quanto à disponibilização de informação correta e transparente aos cidadãos e 2) a sua responsabilização em sentido estrito, isto é, envolvendo a aplicação de recompensas aos governantes (como, por exemplo, a sua reeleição) ou de punições quando os seus atos forem desaprovados ou rejeitados (como, por exemplo, gerando derrotas eleitorais, impeachment ou restrições à sua autonomia e limitação dos seus poderes). Em suma, a *accountability* refere-se não só à prestação de contas pelos governantes, mas também às sanções que possam ser aplicadas pelos cidadãos. (PRADO, 2009, p. 55)

A partir dessa configuração, a constituição de um governo eletrônico pode ser percebida como democrática, como uma perspectiva funcional do Estado e suas relações de provimento de serviços à sociedade. Assim como, por estar acessível na Internet, transformando-se em Estado virtual, em um campo aberto e disponível a todos os cidadãos. Dessa forma, torna-se concreto o desenvolvimento da governança, baseado em um projeto democrático de governo no plano virtual, concretizando um campo público de discussão, benéfico à sociedade, ampliando as possibilidades de um melhor desempenho do governo.

Diante das perspectivas apresentadas por Lenk e Traummullerv citadas por Marcondes e Jardim (2003), referenciadas no capítulo anterior, o governo eletrônico, como instrumento para a governança, possibilita romper com a simples interface prestadora de serviços, limitadora do espaço político. Abre o fórum no qual o debate poderá ocorrer de forma aberta, universalizada, informativa e com a participação inclusive da esfera governamental, de forma direta, legitimando a opinião pública como agente político, e não apenas como emissor de opinião. Oportuniza ultrapassar o debate, possibilitando interações cognitivas diferenciadas, acesso a informações estratégicas e promoção da vontade participativa, configurados nos canais de acesso e interação efetiva na agenda de governo, elementos de uma ação democratizadora do poder público.

Assim, a perspectiva do governo eletrônico é, portanto, condicionada a seu projeto e, nessa possibilidade, uma oportunidade de estabelecer um Estado virtual, extensão do Estado real, como agente facilitador de transformações institucionais e um importante espaço de reforma do governo real. Isso, tanto pela articulação em rede dos segmentos da administração, como pela introdução de mudanças estruturais do Estado. As quais passam, obrigatoriamente, pela transparência de processos e sua maior eficiência e permeabilidade, levando a uma reforma estrutural da esfera pública. Possibilitando que a sociedade civil, acesse, por meios eletrônicos, o governo, e interfira de forma abrangente na agenda pública, resgatando uma perspectiva participativa e democrática.

Consequentemente, é imprescindível ressaltar o papel da sociedade civil, e a possibilidade desta de acessar de forma abrangente, mediada pela telemática, o governo, e interferir positivamente na agenda pública. Resgatando a perspectiva democrática das relações políticas governamentais e considerando, na governança eletrônica, uma possibilidade concreta para a promoção de acessibilidade às informações fundamentais, para a articulação, a capacitação de atores sociais e *stakeholders*, desdobrando a capacidade cívica e, por consequência, o capital social.

Para explorar o amplo potencial do governo eletrônico, e da governança eletrônica, é necessário um amplo conhecimento da realidade local e regional e da administração pública onde será implantado. As TICs e sua implementação estabelecem uma nova relação social e econômica, onde o fluxo dos espaços é superposto pelo das informações (CASTELLS, 2003). No entanto, a distribuição do acesso aos meios que aglutinam as informações públicas, o acesso aos serviços que são disponibilizados na Internet, às novas mídias, redes de contato e outros canais de informação, é quase que exclusivo aos segmentos que estão no topo do estrato social.

Esse processo tem impactos concretos no gerenciamento do território, que podem colocar em perigo a governabilidade, mas que podem, também, construir novas possibilidades para a gestão pública. Dentre os problemas podemos destacar: a limitação da administração para a intervenção; a deficiência da legitimidade política; recursos limitados. Por outro lado, oportuniza: democratização, capital social, cooperação com as comunidades locais, o acesso a informações para a

gestão; valorização do planejamento; novas práticas de gestão; intercâmbio de conhecimentos; novas tecnologias; novos conceitos e abordagens, novas tendências na formulação e implementação de políticas públicas.

É na construção da rede que a extensão das possibilidades torna-se concreta, pois estratégias de gestão embasadas nessa construção dependem de confiança mútua, de ambiente de cooperação, na interdependência mútua entre as organizações e na auto-organização. A governança tem muita relação com as práticas da gestão de atividades em rede, fóruns e parcerias. Apresentando uma nova forma de prática democrática. Possibilitando o resgate do sistema político pela criação de novos instrumentos de participação, o empoderamento social, a inclusão e o fortalecimento dos excluídos nos processos de tomada de decisão política.

Estas possibilidades e oportunidades apresentam-se como o núcleo destacado de uma nova forma de gestão pública pela governança, que tem muito a auxiliar na insuficiência das instituições políticas e administrativas em trabalhar os paradigmas decorrentes dos complexos processos de construção das políticas públicas e das amplas demandas do território.

No Brasil, os mecanismos de governança, democratização da esfera pública, participação e transparência, básicos para a reestruturação do quadro socioeconômico, poderiam ser impulsionados fortemente pela revolução digital. Putnam (1996) escreve que, quanto maior a participação cívica em uma região mais eficaz é o seu governo. Eficácia esta que reflete diretamente nas questões socioeconômicas, pois as regiões economicamente mais adiantadas têm governos regionais mais eficientes, devido à maior participação cívica. Dessa forma, as TICs e o governo eletrônico, oferecem uma infinidade de oportunidades para a construção do Estado participativo e democrático. Assim sendo, desenvolver políticas públicas que contemplem as possibilidades digitais é um elemento essencial de desenvolvimento equitativo.

Enfim, as possibilidades apresentadas pela governança eletrônica, focadas na qualificação do setor público, nos processos de reestruturação da administração e eficiência da gestão, na universalização das informações e nos sistemas de *accountability*, concretamente produzirão mudanças positivas para a cidadania. Tornando proeminente os aspectos das políticas públicas no que se refere ao



desenvolvimento socioeconômico, pois governar transforma-se em um processo interativo, integrado, universalizado, democrático e cívico.

As TICs têm a possibilidade de melhorar a eficiência dos serviços públicos. Cabe ao governo eletrônico proporcionar o chamado “governo em um local único”, tendo, como princípio, disponibilizar todos ou a maior parte dos serviços públicos a partir de um único ponto de entrada, em qualquer horário, tornando a máquina administrativa do governo mais barata, rápida e de fácil gerenciamento.

Saliente-se que, grande parte das iniciativas governamentais limita-se a uma abordagem essencialmente conservadora na implantação do governo eletrônico, evitando mudanças mais radicais na maneira em que o governo desenvolve as atividades, procurando não perder o poder ou a influência para outros atores sociais, replicando estruturas institucionais, perdendo a oportunidade de implementar uma reforma mais profunda na sua cultura, formas de abordagem e estrutura.

Partindo deste enfoque, as TICs apresentam a oportunidade de preparar as administrações públicas para as inevitáveis mudanças quando da implantação dos serviços prestados pelo governo eletrônico, da evolução das tecnologias e das mudanças culturais. Principalmente quando nos referimos à legitimidade democrática, às novas formas de cooperação entre a sociedade civil e os governos. Portanto, a implantação do governo eletrônico pode ser uma possibilidade de mudança no foco dos serviços públicos para o cidadão, com maior qualidade e eficácia. Sustentando um modelo de redes sociais<sup>56</sup> políticas e novas formas de participação cívica e democrática.

No entanto, essa mudança estrutural, quando utilizadas as TICs com vistas à ampliação da democracia, não vai ocorrer de forma automática. Depende, principalmente, da vontade política dos governos. Pois não será a tecnologia que potencializará a participação política, não será ela que ampliará a cidadania, ela não pode substituir a organização tradicional do território ou as formas tradicionais de política, sua potencialidade está em renovar os modos de participação e tomada de decisão, no suporte a uma versão emancipatória de governança.

A questão é a revisão das atuais formas das instituições governamentais e administrativas que separam governo e sociedade civil. O principal desafio está em

<sup>56</sup> Entende-se rede social como uma estrutura social composta por pessoas que estão conectadas por relações de amizade, parentesco, sexuais, comerciais, ideológicas, outras.

valorar e compartilhar os efeitos sinérgicos das partes conectadas a um sistema de governo eletrônico que fomente a governança, buscando novas formas de articular dois espaços qualitativamente bem diferentes, o território e a inteligência coletiva. “[...] os instrumentos do ciberespaço permitem rumar para formas que atenuem a separação entre administradores e administrados”. (LÉVY, 2000, p. 188)

No entanto, a prática da interatividade proporcionada pela Internet tem a tendência de provocar um modo de interação social intermediado pela tela dos computadores, o que oportuniza aos seus críticos, segundo Wilhelm (2000), enfocarem a crescente dependência dos indivíduos dos “espaços virtuais”, transformando a referência de vida cotidiana, tornando a esfera pública pouco importante, e pouco frequentada, diminuindo o engajamento cívico aos problemas do ambiente coletivo físico.

Nas aplicações do governo eletrônico, para o processo político, o reforço da cidadania e o empoderamento da sociedade civil, a tecnologia não é o fator decisivo, mas, sim, as decisões políticas e econômicas na construção do ambiente político virtual, um ambiente mais interativo explorando as potencialidades da Internet, principalmente, no que tange às práticas democráticas e às possibilidades de reformas dos governos.

A preocupação deverá centrar-se não apenas com a difusão das TICs, consideradas ferramentas para o desenvolvimento de uma gestão eficiente para os agentes e amigável para ao cidadão, no mínimo deverão ser observados os seguintes pontos essenciais à implementação do governo eletrônico com perspectiva de governança eletrônica:

- a. Proficiência digital: campanhas de ensino da linguagem digital, de treinamentos comunitários têm importância fundamental para capacitar os cidadãos no uso da Internet de maneira consciente e em benefício próprio, não enfocando apenas a transmissão de capacidades técnicas, mas sua utilização na perspectiva da prática cidadã. Enfatizando as potencialidades culturais e sociais inerentes a essas tecnologias quando em benefício do aumento da cidadania;
- b. Quiosques digitais: oportunizar estruturas de acesso à Internet de forma gratuita ao cidadão garantindo o uso das novas tecnologias, dos serviços disponibilizados pelo governo eletrônico e dos fóruns de discussão públicos;

- c. E-cidadania: explorar ao máximo a potencialidade e as oportunidades que a Internet proporciona para a construção de aplicativos promotores da cidadania e da esfera pública virtual, a radicalização democrática, a ligação dos fóruns virtuais com o processo político tradicional e a consequente participação na tomada de decisão das instâncias de governo. Tornando possível um acesso direto e sistemático da comunidade aos fóruns de discussão sobre problemas da agenda política do município, encorajando a interação, a argumentação, o debate, o aprofundamento de idéias. Eliminando a distância entre os cidadãos e os tomadores de decisão. Baseando-se na transparência, e estimulando um processo reflexivo e interativo, estabelecendo conexões diretas entre o processo de deliberação virtual e o processo real de tomada de decisão, estabelecendo um sólido processo de tomada de decisão política;
- d. E-comunidade: desenvolver os processos na linguagem do cidadão, não limitados à interação guiada, mas explorando todas as possibilidades da interatividade aberta. Por meio da constituição de redes cívicas virtuais locais de apoio à rede cívica real, é possível concretizar novas formas de interatividades sociais, políticas e econômicas, como, por exemplo, disponibilizar informações sobre operações de voluntários e grupos comunitários, o contato entre comunidades e negócios, oportunidades de treinamento, emprego e aprendizado;
- e. E-serviços: objetivo comum de todos os governos, a disponibilização de serviços através da Internet, acarreta ajustes organizacionais e a simplificação dos processos, torna-os mais eficientes e estabelece a necessidade da implementação de reformas administrativas, fomentando a confiança da população em relação aos serviços disponibilizados.

As TICs, na maioria dos casos, já são uma parte indistinguível de uma estratégia global de reforma ou processo de modernização. Possibilitando fluxos de informações bidirecionais, tornando possível que a sociedade controle o Estado sobre princípios democráticos (CASTELLS, 2003). Grande parte desse processo é realmente construído sobre as TICs, no entanto, a distinção entre os fins e os meios é bastante clara. As tecnologias digitais não conduzem às reformas administrativas

ou governamentais, elas simplesmente oferecem novas oportunidades para as prioridades existentes.

É importante notar que, mesmo entre os países desenvolvidos, dentro de um amplo quadro de modernização administrativa, programas de reforma de governo e, conseqüentemente, de implantação do governo eletrônico, apresentam diferenças significativas de foco. Por exemplo, enquanto nos Estados Unidos os objetivos principais são a redução dos custos, eficiência interna e medição de desempenho; no Reino Unido, a prestação de serviços personalizados é o objetivo principal de governança, entendendo que a reforma da cultura interna é a principal forma de alcançá-lo. Portanto, enquanto há muitos elementos em comum nos EUA e Reino Unido, as estratégias de governança apresentam diferenças suficientes no foco das reformas.

Se considerarmos os impactos da conectividade *online*, das TICs e da democracia, pode ser possível para o público atuar como cliente ou cidadão, dependendo da circunstância e da sua necessidade, no entanto, necessariamente esta circunstância deve ser convertida em governança. Transpondo a importância de se repensar os compromissos do governo e sua legitimação social e política, ampliando o aumento do poder comunicativo dos cidadãos, e a renovação dos órgãos públicos e de seus processos.

É nesse sentido que a interação, a governança eletrônica, mediada pelo governo eletrônico, deve ser ultrapassar a esfera da prestação de serviços. Deve incluir noções de responsabilidade democrática, participação, transparência e legitimidade. Possibilitando relações mais diretas de participação pública e novas parcerias entre os agentes e atores sociais.

Em resumo, a governança eletrônica somente logrará êxito se, sob a ótica da reforma administrativa pública, mudar a relação entre governantes e governados, adaptando os modos de operação e processos administrativos à dinâmica digital; se priorizar a criação de redes sociopolíticas democráticas e participativas; constituir parcerias públicas; concretizar relações de cooperação e promover a universalização dos acessos; oportunizar o estabelecimento de redes eletrônicas que fortaleçam os laços sociais e de solidariedade, em uma perspectiva emancipatória, de promoção do ciberespaço político municipal, de engajamento dos cidadãos na esfera pública virtual com resultados e conseqüências para o

processo real. Pois, “no campo da teoria democrática, o que mais se aproxima da democracia eletrônica, pode ser encontrado na democracia participativa” (PRADO, 2009, p. 63) E, desta forma, através da governança eletrônica, cada vez mais, estabelecer governos representativos, instituindo políticas públicas transparentes, para então, concretizar estratégias de empoderamento e fortalecimento da cidadania para a promoção da gestão pública democrática e eficiente.

#### 4 ARQUITETURA DE INFORMAÇÕES DE UM PORTAL DE GOVERNO ELETRÔNICO COM SUPORTE INTERNET

A elaboração de uma proposta de *design* estrutural de informações para implementação de um portal de governo eletrônico com o suporte Internet, tem por objetivo orientar administradores e gestores públicos na implementação ou avaliação, elaboração ou contratação de um projeto de portal municipal, que garanta espaços à governança, à cidadania e à universalização dos serviços públicos. Primando pela usabilidade e funcionalidade (heurísticas de navegabilidade e arquitetura de informação), conteúdo (nível de maturidade e grau de relacionamento com os cidadãos), e quanto ao desempenho dos artefatos tecnológicos.

É importante ressaltar que, para utilizar os potenciais do governo eletrônico, no que tange à constituição de sistemas de inclusão, integração e comunicação, outras dimensões da arquitetura de informações também deverão ser abordadas além do conteúdo, a usabilidade e a funcionalidade. Principalmente se entendermos que no espaço virtual (portais), organizadores desses sistemas de comunicação, têm como principais características a integração e o compartilhamento, ou seja, uma infraestrutura integrada de serviços, comunicação e informação.

A dimensão da usabilidade, que é a habilidade de um produto ser utilizado por determinado agente para atingir objetivos com eficácia, eficiência e satisfação, em um contexto determinado; (DIAS, 2006), é também descrita por Nielsen e Lorange (2007, p. XVI) como

Um atributo de qualidade relacionado à facilidade do uso de algo. Mais especificamente, refere-se à rapidez com que usuários podem aprender a usar alguma coisa, a eficiência deles ao usá-la, o quanto lembram daquilo, seu grau de propensão a erros e o quanto gostam de utilizá-la.

	HEURÍSTICA	CAMINHOS
1	Feedback	O sistema deve informar continuamente ao usuário sobre o que ele está fazendo. 10 segundos é o limite para manter a atenção do usuário focalizada no diálogo.
2	Falar a linguagem do usuário	A terminologia deve ser baseada na linguagem do usuário e não orientada ao sistema. As informações devem ser organizadas conforme o modelo mental do usuário.
3	Saídas claramente demarcadas	O usuário controla o sistema, ele pode, a qualquer momento, abortar uma tarefa, ou desfazer uma operação e retornar ao estado anterior.
4	Consistência	Um mesmo comando ou ação deve ter sempre o mesmo efeito. A mesma operação deve ser apresentada na mesma localização e deve ser formatada/apresentada da mesma maneira para facilitar o reconhecimento.
5	Prevenir erros	Evitar situações de erro. Conhecer as situações que mais provocam erros e modificar a interface para que estes erros não ocorram.
6	Minimizar a sobrecarga de memória do usuário	O sistema deve mostrar os elementos de diálogo e permitir que o usuário faça suas escolhas, sem a necessidade de lembrar um comando específico.
7	Atalhos	Para usuários experientes executarem as operações mais rapidamente. Abreviações, teclas de função, duplo clique no mouse, função de volta em sistemas hipertexto. Atalhos também servem para recuperar informações que estão numa profundidade na árvore navegacional a partir da interface principal.
8	Diálogos simples e naturais	Deve-se apresentar exatamente a informação que o usuário precisa no momento, nem mais nem menos. A sequência da interação e o acesso aos objetos e operações devem ser compatíveis com o modo pelo qual o usuário realiza suas tarefas.
9	Boas mensagens de erro	Linguagem clara e sem códigos. Devem ajudar o usuário a entender e resolver o problema. Não devem culpar ou intimidar o usuário.
10	Ajuda e documentação	O ideal é que um software seja tão fácil de usar (intuitivo) que não necessite de ajuda ou documentação. Se for necessária a ajuda deve estar facilmente acessível <i>online</i> .

Quadro 7 - As dez heurísticas de Jakob Nielsen

Fonte: Adaptado de Amstel (2003)

A referida dimensão deve ser considerada sob os parâmetros do planejamento visual e gráfico, dos *links*, da acessibilidade, da navegação, e da interface. Com essa preocupação Nielsen escreveu suas dez heurísticas<sup>57</sup>, voltadas à interface

<sup>57</sup> A heurística de uma teoria deveria particularmente indicar os caminhos e possibilidades a serem aprofundadas na tentativa de torná-la uma teoria progressiva, isto é, capaz de garantir um desenvolvimento empírico, prevendo fatos novos não percebidos no momento da elaboração do núcleo dessa teoria. É a parte da pesquisa que visa favorecer o acesso a novos desenvolvimentos teóricos ou descobertas empíricas. Define-se *procedimento heurístico* como um método de aproximação das soluções dos problemas, que não segue um percurso claro mas se baseia na

genérica de aplicativos computacionais e sistemas interativos. A avaliação heurística é uma técnica de inspeção de critérios de usabilidade e de acessibilidade a partir de princípios, conforme o Quadro 7.

Visando uma melhor *performance* em relação à dimensão da usabilidade, a proposta de Villela (2003), apresenta critérios fundamentais em relação à melhor apreensibilidade, operacionalidade e intelegibilidade, baseado nas sub-características da usabilidade (Norma NBR 13596/96), descritas no Quadro 8.

PARÂMETRO	CRITÉRIO
APREENSIBILIDADE (É fácil aprender a usar?)	Recursos para facilitar a navegação, por exemplo: mapa do <i>site</i> , indicadores de novas informações disponíveis, ferramentas de busca, estão disponíveis e são facilmente identificáveis.
	Recursos para facilitar a apreensão do funcionamento da aplicação, como seções de ajuda e perguntas mais frequentes, estão disponíveis e são facilmente identificáveis.
	Instruções de uso são fornecidas: Instrução sobre necessidade de uso de browser ou <i>plug in</i> específico, por exemplo.
	Instruções essenciais aparecem antes que os <i>links</i> requeiram a interação do usuário.
	Existe indicação da existência de uma interface humana disponível para dar suporte à utilização, caso necessário.
INTELEGIBILIDADE (É fácil de entender o conceito e aplicação?)	Existe adequação de estilos de fonte e outros atributos de formatação de texto, como tamanhos, cores, outros, ao conteúdo da página.
	Os caracteres encontram-se legíveis, levando-se em conta a utilização de contraste e cores de plano de fundo.
	A área de navegação principal está alocada em local bastante destacado, permitindo sua imediata identificação.
	Os termos utilizados para definir as opções de navegação de categorias são claros, sendo as categorias diferenciáveis entre si.
	Os ícones de navegação são utilizados de forma a efetivamente ajudar os usuários a reconhecer imediatamente uma classe de itens.
	Os <i>links</i> são claramente diferenciados, de forma a tornar fácil a compreensão de seu conteúdo.
	Instruções genéricas, que não são reveladoras para a navegação, a exemplo de "Clique aqui", ou "Veja mais", ou "Mais Links", no lugar de um nome de <i>link</i> , não estão presentes.
	A presença de <i>links</i> é indicada claramente.
	Caso um <i>link</i> acione um aplicativo de áudio ou vídeo, de mensagens de e-mail ou outro aplicativo qualquer, há indicação explícita do que acontecerá.
	Componentes da interface com o usuário, como menus, caixas de texto ou listas de seleção são utilizadas respeitando-se as suas características funcionais.
Não está presente um <i>link</i> ativo para a página inicial na própria página inicial, fato que pode confundir o usuário durante a navegação.	



## Cont. Quadro 8

PARÂMETRO	CRITÉRIO
OPERACIONALIDADE (É fácil de operar e controlar?)	O portal oferece recursos especiais para acesso de pessoas portadoras de deficiência.
	O conteúdo do portal pode ser acessado por meio de outras mídias, como celulares ou <i>palms</i> , e isto é informado aos usuários.
	O portal pode ser acessado na maior parte do tempo, sem que esteja "fora do ar".
	A rolagem horizontal é evitada (tamanho da página deve ser dimensionado a partir do parâmetro predominante de janelas, por exemplo, 800 X 600 pixels).
	Os elementos mais críticos da página estão visíveis na primeira tela de conteúdo sem rolar.
	O <i>lay out</i> permite o ajustamento do tamanho da página inicial a diversas resoluções de tela.
	O URL <sup>58</sup> é claro, não apresenta dificuldade de digitação para o usuário.
	O acesso direto às tarefas de alta prioridade é oferecido na página inicial.
	Os logotipos são utilizados criteriosamente.
	São permitidos <i>links</i> coloridos para indicação das seções ou estados visitados e não visitados.
	Itens estão agrupados na área de navegação, de modo que as categorias semelhantes ou relacionadas estão próximas entre si.
	Não estão disponíveis áreas de navegação diferentes para o mesmo tipo de <i>links</i> , fato que cria dificuldades para o estabelecimento de significado.

Quadro 8 - Critérios para assegurar a usabilidade na Internet

Adaptado de VILELLA (2003).

Em relação à funcionalidade, Dias (2006) a descreve como sendo a capacidade do *software* apresentar funções que atendam a necessidades expressas e implícitas, quando usado nas condições para as quais foi desenvolvido.

Para Detlor citado por Vilella (2003, p. 68), uma das formas de pensar as funcionalidades dos portais corporativos é entendê-los como um “rico e complexo espaço de trabalho e de informação compartilhados, para a criação, troca, retenção e reutilização do conhecimento”. Sendo composto por um espaço de conteúdo que provê informações e acesso a dados e documentos; um espaço de comunicação que provê canais para a conversação e negociação em interpretações coletivas; e um espaço que provê fluxos de trabalho e rotinas de suporte ao trabalho de ação cooperativa.

O espaço da informação no portal governamental poderia prover aos cidadãos, o acesso à informação que o governo deseja disseminar (por exemplo, notas para a imprensa, políticas públicas, notícias) informação

<sup>58</sup>*Uniform Resource Locator*, em português Localizador-Padrão de Recursos, é o endereço de um recurso (arquivo, programa, impressora, etc.), disponível em uma rede; seja a Internet, ou uma rede corporativa, uma intranet. Fonte: <http://pt.wikipedia.org/wiki/URL>

que o governo coleta para ele mesmo e torna disponível para o usuário (por exemplo, dados do censo, dados ambientais e dados econômicos) e informações requeridas (por exemplo, pedidos do público e de jornalistas). O espaço da comunicação poderia contribuir para a democracia e promover o engajamento dos cidadãos. O espaço da cooperação, ou espaço do trabalho, poderia dar suporte a transações on-line entre cidadãos e o governo. (DETLOR citado por VILELLA, 2003, p. 71)

A atenção, durante o desenvolvimento de um portal, em relação à funcionalidade deve ser dada em relação à adequação do projeto, ou seja, o portal possibilita o acesso à informação, à prestação de serviços, e espaços de comunicação, participação e *feedback*; à customização e personalização; à interoperabilidade; à participação; e à privacidade e segurança de acesso. Vilella (2003) apresenta, conforme a Norma NBR 13596/96, parâmetros e critérios (Quadro 9) que poderão auxiliar na maximização da funcionalidade.

PARÂMETRO	CRITÉRIO
ACURÁCIA (Faz o que foi proposto de forma correta?)	O portal oferece informações e formulários <i>online</i> (formulários disponíveis para <i>download</i> ) que podem ser impressos para a execução de serviços que só podem ser acessados nos locais físicos.
	O portal provê uma interface unificada para oferta de informações e serviços governamentais cujo esquema de classificação das informações baseia-se em <i>life events</i> .
	O portal provê uma interface unificada para oferta de informações e serviços governamentais cujo esquema de classificação das informações baseia-se em grupos de audiência (segmentação).
	O portal viabiliza a realização de pesquisas de informações (acesso a base de dados).
	O portal possibilita a troca de valores entre o usuário e o governo, ou seja, permite transações formais de pagamento de taxas ou recebimento de reembolsos <i>online</i> .
	O portal pode avisar ao usuário quando um novo conteúdo de seu interesse foi inserido.
	O portal provê uma interface unificada para oferta de informações e serviços governamentais cujo esquema de classificação das informações baseia-se em uma estrutura de assuntos ou temas.
INTEROPERABILIDADE (Interage com os sistemas especificados?)	Está disponível um mecanismo de busca que facilite a requisição de informações mais exatas e específicas.
	O portal provê acesso a fontes de dados heterogêneas, de forma transparente para o usuário.
	O portal congrega informações de diferentes sites, não se configurando como um catálogo de <i>links</i> .
SEGURANÇA DE ACESSO (Evita o acesso não autorizado aos dados?)	O portal especifica uma política de privacidade e segurança dos dados fornecidos pelos usuários.
	O portal utiliza recursos de criptografia e de <i>site safe</i> .
CONFORMIDADE (Está de acordo com normas e leis?)	O portal está estruturado de acordo com uma política de desenvolvimento estabelecida pelo governo (esse aspecto será verificado a partir da busca de decretos regulamentações ou outro tipo de documentos oficiais que descrevam a política de desenvolvimento adotada pelo governo).

## Cont. Quadro 9

PARÂMETRO	CRITÉRIO
ADEQUAÇÃO (Propõe-se a fazer o que é apropriado?)	O portal destina espaço para a disseminação de informações sobre políticas públicas.
	O portal destina espaço para a disseminação de notícias sobre as atividades do governo.
	O portal oferece informações e viabiliza a prestação de serviços públicos <i>online</i> .
	O portal oferece espaços de cooperação, a exemplo de salas de discussão e <i>chats</i> .
	O portal funciona como um ambiente de promoção da comunicação em dois sentidos (por comunicação em dois sentidos entende-se o real diálogo entre governo e cidadãos, com verdadeira possibilidade de participação, com soluções, por exemplo, fóruns temáticos livres).
	O portal agrega os recursos de CRM <sup>59</sup> , oferecendo uma interface adequada às demandas mais frequentes do usuário.
	O usuário pode criar uma visão personalizada de conteúdo do portal.
	Estão disponíveis aplicações colaborativas para compartilhamento de documentos
	O portal incentiva a criação de comunidades de interesses específicos que ajudem os usuários a interagir em conversações e negociações com outros usuários e com o governo.

Quadro 9 - Critérios para assegurar a funcionalidade na Internet

Fonte: Adaptado de Vilella (2003)

Dias (2006) afirma que o conteúdo de um documento designa aquilo que ele transmite ao usuário por meio de linguagem natural, imagens, sons, filmes, animações. No caso da dimensão conteúdo, os parâmetros a serem observados são a abrangência e o propósito, a cobertura, a atualidade, os metadados<sup>60</sup>, a correção, autoridade e objetividade, conforme Vilella (2003) no Quadro 10:

PARÂMETRO	CRITÉRIO
Atualidade	O conteúdo está atualizado. Isso pode ser avaliado por meio das datas de última atualização das páginas, e também buscado por informações que se sabe que foi tornada disponível recentemente.

<sup>59</sup> CRM - *Customer Relationship Management* pode ser traduzido por Gestão de Relacionamento com o Cliente. Criada para definir toda uma classe de ferramentas que automatizam as funções de contacto com o cliente, essas ferramentas compreendem sistemas informatizados e fundamentalmente uma mudança de atitude corporativa, que objetiva ajudar as organizações a criar e manter um bom relacionamento com seus clientes armazenando e inter-relacionando de forma inteligente, informações sobre suas atividades e interações com a empresa. Os processos de gestão que assentam em CRMs estão, sem dúvida, na linha da frente em termos estratégicos não apenas em *marketing*, mas também, a médio prazo, ao nível financeiro. Com efeito, organizações que conhecem profundamente os seus clientes, o que precisam, em que o perfil de consumidor se enquadra, conseguem criar respostas personalizadas, antecipando as suas vontades e respondendo de forma precisa aos seus desejos atuais.

<sup>60</sup> Metadados são dados sobre outros dados. Um item de um metadado pode dizer do que se trata aquele dado, geralmente uma informação inteligível por um computador. Os metadados facilitam o entendimento dos relacionamentos e a utilidade das informações dos dados.

## Cont. Quadro 10

PARÂMETRO	CRITÉRIO
Abrangência, Cobertura e Propósito	Uma visão geral do portal é oferecida: propósito/missão do portal, apropriados à missão da entidade/órgão.
	O escopo do portal está claramente colocado: tipo e origem da informação, público, datas de cobertura etc.
	Os serviços e informações oferecidos estão descritos no portal.
	Existem <i>links</i> para outras fontes de informação sobre os assuntos abordados.
	Existe indicação de que o conteúdo está disponível em outros idiomas.
Metadados	<i>Meta tags</i> <sup>61</sup> apropriados são oferecidos? Por exemplo, título, autor, descrição, palavras-chave.
	Cada página recebe um título adequado.
Correção	Está claro quem tem a responsabilidade pela precisão da informação apresentada.
	Referências a fontes de informação são feitas de forma precisa.
	Erros de digitação, grafia e gramática e outras inconsistências não estão presentes.
Autoridade/ Copyright	Informações sobre <i>copyright</i> são fornecidas: identifica a propriedade intelectual do portal e condições para estabelecimento de <i>links</i> , por exemplo.
	A menção das fontes de informação apresentada é um procedimento padrão.
	O responsável pela página está claramente identificado.
	Existe um meio de verificar a legitimidade da página, como um número de telefone ou endereço postal, ou meio do qual se possa estabelecer contato para mais informações (um endereço de e-mail não é o suficiente)
Objetividade	O conteúdo da página inicial está de acordo com o propósito/missão.
	O conteúdo se adapta às necessidades do público-alvo.
	O conteúdo é escrito em estilo de linguagem clara e consistente, em acordo com o público-alvo.
	O portal apresenta linguagem positiva e profissional, evita jargões, humor, acusações.
	A linguagem não mostra preconceitos: racial, cultural, político, comercial.
	A informação está livre de publicidade.

Quadro 10 - Critérios para assegurar conteúdo de qualidade na Internet

Fonte: Adaptado de Vilella (2003)

Segundo Traunmüller; Wimmer citados por Vilella (2003, p. 72) “o verdadeiro desafio dos portais governamentais é seu conteúdo e, dessa forma, a amplitude de serviços ofertados é essencial”. Segundo os autores, os projetos de governo eletrônico são desenvolvidos em etapas, assim definidas:

<sup>61</sup> *Meta tags* são linhas de código HTML que, entre outras coisas, descrevem o conteúdo do seu sítio ou portal para os buscadores (Google, Yahoo, Bing, outros). É nelas que você vai inserir as palavras chaves que facilitarão a vida do usuário na hora de encontrar o seu sítio ou portal. As *meta tags* não servem apenas para divulgar seu conteúdo, basicamente, a função delas é fornecer informações adicionais, como por exemplo, a língua primária utilizada, o tipo de conteúdo e o conjunto de caracteres. Podem, também, serem utilizadas para atualizar automaticamente uma página dinâmica, como a página inicial de um portal ou a sessão de notícias de um sítio. (SARTI, 2007)

1. Uma grande quantidade de sistemas oferta meras informações - serviços como informações públicas, direito e deveres dos cidadãos, informações cotidianas, outras;
2. avançando um nível, os sistemas já disponibilizam serviços mais sofisticados, como por exemplo, pesquisas, detalhamentos, avaliações e explicações, detalhamento dos serviços disponíveis;
3. sistemas mais avançados apresentam transações administrativas, como por exemplo, formulários para o pagamento de taxas e impostos, negativas de débitos cadastrais, oportunidades para novas formas de cooperação, canais democráticos através da promoção de ambientes sociais virtuais (grupos de discussão, fóruns temáticos, salas de *chat*).

Ainda em relação ao conteúdo, relacionamento com o cidadão e o nível de maturidade, para construirmos uma proposta de *design* estrutural de informações para um portal de governo eletrônico com o suporte internet, além de observarmos os parâmetros disponibilizados por Vilella (2003), utilizaremos a metodologia organizada por Torres (2006) e apresentada pelo TecGov - Centro de Estudos em Tecnologia da Informação para Governo, da Fundação Getúlio Vargas, o qual propôs uma série de variáveis para avaliação dos portais municipais, neste quesito.

Torres (2006) apresenta três dimensões importantes, o tipo de conteúdo ou serviço, o grau de relacionamento com o cidadão e o grau de maturidade do governo eletrônico. A primeira dividida em doze categorias ou tipos de conteúdo ou serviços, de acordo com a complexidade e a relevância do conteúdo, a serem disponibilizados nos portais, apresentadas no Quadro 11.

CATEGORIA	CARACTERÍSTICAS
Categoria 1	Informações básicas.
Categoria 2	Informações sobre o município.
Categoria 3	Notícias.
Categoria 4	Legislação, normas, estatutos e políticas
Categoria 5	Planejamento, orçamento e ações governamentais.
Categoria 6	Atendimentos.
Categoria 7	Utilidade pública (interação, cadastro, emissão de documentos, inscrições registros, solicitações e atendimentos).
Categoria 8	Transações financeiras.
Categoria 9	Serviços simples às empresas e cidadãos
Categoria 10	Serviços especiais; serviços sofisticados aos cidadãos e empresas.
Categoria 11	Integração de processos.
Categoria 12	E-democracia.

Quadro 11: Categorias segundo o tipo de conteúdo ou serviço

Fonte: Adaptado de Torres (2006)

A segunda dimensão, o grau de relacionamento com o cidadão, foi dividida em três categorias, de acordo com o nível de relacionamento disponibilizado no sítio ou portal, de acordo com o Quadro 12.

CATEGORIA	CARACTERÍSTICAS
Relacionamento impessoal	Informações ou serviços sem direcionamento oferecidos a qualquer cidadão ou organização (Ex.: Endereço da sede do executivo, organograma, atribuição das secretarias).
Relacionamento por grupo ou classes	Informações e serviços de interesse comum voltados para grupos ou classes. (Ex.: Matrículas escolares, cadastro para obtenção de bolsa-auxílio, informações para negócios, processos para obtenção de incentivos fiscais).
Relacionamento pessoal	Informações e serviços customizados e personalizados ou atendimento individualizado (Ex.: Certidões negativas, atendimento por <i>chat</i> , ouvidoria, pagamento de tributos com débito direto)

Quadro 12 - Grau de relacionamento com o cidadão

Fonte: Adaptado de Torres (2006)

A terceira dimensão, o grau de maturidade do governo eletrônico, é dividida em cinco níveis conforme o Quadro 13.

NÍVEL	GRAU DE MATURIDADE	CARACTERÍSTICAS	EXEMPLOS DE CONTEÚDOS DO GRAU DE MATURIDADE
1	Inicial	Tem o objetivo de estar presente na Internet, apresenta conteúdos estáticos, sem a perspectiva do usuário.	Informações sobre o governo e demais órgãos, endereços, horários de funcionamento, documentos de interesse e relevância para o público.
2	Intensiva ou interação	É a consolidação da presença na Internet com a disponibilização de conteúdos de interesse da sociedade e a inclusão de recursos para a interação, possibilitando que o cidadão interaja com o governo e sinta o envolvimento no processo de governança e definição das políticas públicas.	Contatos por e-mail, fóruns temáticos, <i>chats</i> , <i>downloads</i> de documentos e formulários, consulta à legislação e regulamentos.
3	Transações financeiras e serviços	Disponibiliza transações <i>online</i> (G2C, G2G e G2B), tais como: pagamento de taxas e tributos, multas, compra de produtos e serviços pelo governo (pregão eletrônico), renovação de licenças.	Relatórios, aplicações intra e intergovernamentais 24 horas, auto-serviço.

## Cont. Quadro 13

4	Integração vertical e horizontal	Serviços sofisticados e completos disponibilizados por sistemas integrados.	Ocorrências, históricos, decisões tomadas, documentos associados, pendências registradas, projetos gerados.
		Tecnologia orientada a processos com integração horizontal e vertical.	Cobrança automática e direta dos responsáveis pelas ações.
		Possibilidade do uso do governo eletrônico no combate à corrupção.	Transparência nos planos, ações e números.
5	Integração sem fronteiras	Desaparecimento das fronteiras entre órgãos, organizações, agentes de governo e comunidade.	Taxação de por meio de processos integrados.

Quadro 13 - Fases de maturidade do Governo Eletrônico

Fonte: Adaptado de Torres (2006)

As dimensões apresentadas por Torres (2006) foram desenvolvidas para a pesquisa realizada pelo Centro de Estudos e Tecnologia da Informação para Governos da Fundação Getúlio Vargas - TecGov, com o objetivo analisar o estado atual do governo eletrônico em municípios brasileiros, por meio de uma amostra representativa (trezentos municípios, incluindo todas as capitais, grandes cidades e municípios de diversas faixas de população), no uso de tecnologias da informação e comunicação, avaliando os serviços, conteúdos e informações disponibilizados. A conclusão apresentada pela pesquisa demonstra que o Brasil está significativamente atrasado no uso TICs no governo. Que os investimentos realizados pelos municípios, são em tecnologias ultrapassadas, aplicando-se poucos recursos em soluções que inviabilizam a disponibilização de serviços de qualidade à sociedade. Além disso, aponta o grande distanciamento do que os governos em países desenvolvidos já exploraram em relação às TICs e a governança.

No entanto, independente dos resultados, as dimensões apresentadas por Torres (2006) são primordiais ao estabelecimento de uma proposta de *design* estrutural de informações para elaboração de um portal de governo eletrônico. Existem alguns princípios para garantir a democracia eletrônica visando solidificar os valores democráticos através do uso das TICs e do governo eletrônico, e, se utilizadas com este propósito, apresentam-se como ferramentas poderosas para aumentar a qualidade das políticas públicas, a compreensão dos cidadãos das questões de política pública e a sua participação na elaboração das políticas de governo. São eles:



**1. Garantir o acesso e acessibilidade das informações do governo nacional:** Só poderá ser estabelecida uma democracia eletrônica, por meio da disponibilização e do conhecimento das decisões de governo e dos seus planos aos cidadãos e grupos de interesse, para que seja possível, por parte destes grupos, algumas ações quando não concordarem com o que está sendo planejado ou desenvolvido por este governo. A transparência do governo é o primeiro passo para a realização de um processo de consulta pública *online* viva e útil.

**2. Realizar projetos-piloto no domínio da consulta pública eletrônica:** Iniciativas para consulta pública *online* variam na abordagem, objetivo, público-alvo, abrangência do tema e da utilização de ferramentas técnicas de acordo como o território. As experiências realizadas dentro de um espaço administrativo definido pelas instituições, destinam-se a proporcionar experiências e para mostrar o que envolve, na prática, as consultas públicas *online*. As avaliações dessas experiências constituem um valioso material, que poderão validar ou não a institucionalização dessas experiências, assim como, auxiliar a adaptação das instituições ao processo.

**3. Coordenar projetos-piloto, compilando os resultados e experiências e o desenvolvimento de um certo padrão para consulta pública online:** É necessário que os governos considerem o que a consulta pública *online* realmente envolve, quais os métodos que são adequados, quais ferramentas técnicas e serviços auxiliares precisarão ser implementados, que condições devem ser atendidas para um processo ser bem sucedido. A conexão em rede e o intercâmbio de conhecimentos permite experiências para avançar além dos limites conhecidos. Além disso, o efeito de rede e intercâmbio de conhecimentos neste campo gradualmente conduz para uma harmonização dos produtos e processos.

**4. Ajustar formalmente o processo político, implementando alterações na legislação e nas instituições:** A implementação bem sucedida de consultas públicas *online* requer o adequação das legislações existentes, a formulação de novas e a adaptação das instituições. As práticas consideradas como desejáveis evoluirão através da experimentação. As alterações e formulações de regras resultará das exigências diretas da consulta pública *online*. No entanto, é interessante observar os processos, preparando um conjunto de regras que permitirão a consulta pública *online* tornar-se prática comum na preparação das políticas públicas. Nossa análise das práticas existentes, apresenta uma grande variedade de abordagens, decorrentes das prioridades e das intenções dos governos locais. Não existe, certamente, um modelo padrão para consultas *online*, pelo contrário, observamos os governos experimentando, tirando proveito das lições aprendidas através de projetos-piloto e experiências sucessivas, e por vezes também, construindo sobre exemplos de outros governos. (GOL INTERNATIONAL NETWORK<sup>62</sup> (2001, p. 3 - 5)

O relatório da GOL (2001) destina-se principalmente a fornecer informações, com ênfase na análise, não na busca de recomendações, regulamentações ou

<sup>62</sup> *Government Online International Network - GOL* é um grupo formado por representantes da Alemanha, Canadá, Coréia, Estados Unidos, Finlândia, França, Holanda, Hong Kong, Hungria, Itália, Israel, Japão, Noruega, Reino Unido, Rússia, Singapura e Suécia - <http://www.governments-online.org/>. Neste relatório da rede internacional *online* de Governo, foi apresentado o que os governos ao redor do mundo estão promovendo em relação a consultas online para reforçar a democracia e o desenvolvimento. O relatório fornece orientação para os governos que pretendem estabelecer uma forma produtiva de consultas públicas *online*. A fim de alcançar este objetivo, apresenta iniciativas e experiência existentes neste campo.



conclusões. No entanto, algumas observações gerais, as quais merecem atenção e consideração, são apresentadas, de acordo como Quadro 14

Quanto à disponibilização eletrônica de informação	A maioria dos países iniciam a implementação de uma política geral sobre como tornar disponíveis informações eletronicamente. Uma questão importante é saber até que ponto os governos pretendem chegar na publicação dos dados. Publicar somente as políticas que já foram acordadas, ou também publicar informações na fase da preparação das políticas públicas? E qual a abrangência e profundidade das informações que serão disponibilizadas?
Quanto às diferentes abordagens para experiências	A natureza e o alcance desses processos diferem muito de acordo com os territórios. Existem diferenças nos efeitos, métodos, público-alvo, temas, etc. A consulta <i>online</i> parece ser um caso de tentativa e erro, da variedade e da criatividade em curso, tentando acompanhar o ritmo de inovação tecnológica e dos desenvolvimentos sociais.
Quanto aos efeitos de consulta <i>online</i>	A concepção e gestão de um processo de consulta <i>online</i> parecem ser dependentes do objetivo que governo local pretende atingir. Se ele se esforça para inclusão de todas as deliberações de política pública, a acessibilidade geral e os vários canais de comunicação são importantes. Se ele procura ideias de alta qualidade, de profissionais, a consulta poderá ser segmentada, utilizar um fórum fechado, no qual o público-alvo é convidado pessoalmente a ingressar. Isso significa que o objetivo de um processo de consulta <i>online</i> deve estar bem claro antes de se escolher os métodos e técnicas a serem utilizados.
Quanto ao fornecimento de <i>feedback</i>	Alguns países já estão conscientes de que a consulta significa também o fornecimento de um <i>feedback</i> adequado aos participantes, de como satisfazer a necessidade de prestação de contas e sobre a incorporação da opinião pública em uma proposta final. É uma questão maior, para a qual, no entanto, há uma falta de clareza sobre como, precisamente, a participação efetivada será valorizada e utilizada. Neste caso, um bom <i>feedback</i> , um acompanhamento amplo da consulta sempre vai reforçar o entusiasmo do público, a qualidade do debate e a legitimação do processo.
Quanto às regras e regulamentos	Alguns países já começaram a elaborar princípios ou adaptar diretrizes existentes para discussão no ambiente <i>online</i> . É importante a troca de conhecimentos sobre as modalidades e procedimentos já desenvolvidos por estes países, evitando o retrabalho.
Quanto às abordagens intersetoriais	A necessidade de coordenação das experiências é também necessária pois trata-se de políticas pública, as quais proporcionam um elevado grau de inter-relacionado governamental e setorial. Pode-se, também, considerar o envolvimento de organizações da sociedade civil na preparação, apresentação da consulta e no processamento dos resultados. Se isso fosse prática comum, as fronteiras entre governo e sociedade civil seriam aproximadas gradualmente.
Quanto à necessidade de mudanças na legislação ou nas instituições	Muitos países observados, ainda não desenvolveram planos para ajustes organizacionais ou legislativos visando a e-democracia, sob a forma de consultas <i>online</i> . Os sistemas democráticos tradicionais foram organizados para a representatividade do cidadão, consultando-o, quase que somente, através das eleições, ouvido-os através dos seus representantes eleitos. Para a consulta direta, <i>online</i> , no entanto, os governos não apresentam a necessária urgência em encontrar as formas para ajustar seus processos e estruturas. O que se nota é, que através das experiências práticas, estas mudanças se tornam graduais e autoimpositivas.

Quadro 14: Observações visando a democracia eletrônica segundo a GOL

Fonte: Adaptado de GOL International Network (2001).

Também é necessário compreendermos que o governo eletrônico está ligado ao modelo de informação do município e ao mapa de conhecimentos municipal. Um modelo de informações municipal delinea as informações necessárias para a gestão da prefeitura ou município. O mapa de conhecimentos municipal apresenta os conhecimentos (capital intelectual, competências, habilidades, derivação da informação manipulada a partir de dados dos sistemas de informações). O modelo de informações e o mapa de conhecimentos devem ser elaborados a partir das necessidades e funções ou serviços públicos (transporte, saúde, educação, moradia, finanças, entre outras) a partir da descrição das informações e os conhecimentos necessários, como são construídos ou elaborados (passos) e como serão apresentados (*layout*). Portanto, a elaboração dos modelos de informações e dos mapas de conhecimentos são pré-requisitos para o desenvolvimento ou aquisição dos sistemas de informações como, por exemplo, portais de governo eletrônico. (REZENDE, 2005)

Para criarmos uma proposta estrutural de informações, para elaboração de um portal de governo eletrônico, poderemos modular as informações a partir das funções municipais:

- a. Serviços Públicos Municipais: esta função é chamada primária ou principal, ela é fundamental para o funcionamento e gestão da cidade. É a mais abrangente em termos de análise. Entre os serviços podemos destacar:
  - a.1 educação, saúde, segurança, transporte, abastecimento, esporte, social, cultura, habitação, meio ambiente, obras, turismo, entre outros;
  - a.2 planejamento, engenharia, controle e monitoramento de projetos municipais;
  - a.3 sistemas de qualidade, produtividade, efetividade e sustentabilidade dos serviços municipais;
  - a.4 sistemas de indicadores locais; sistemas ou grupos regulamentadores (governo federal, governo estadual, órgãos especiais, sindicatos, conselhos, associações, outros.).
- b. *marketing*: planejamento e gestão de *marketing* municipal; sistema de imagem institucional; gestão de municípios; projeto de *marketing* social; gestão de contratos de *marketing*; pesquisas e estatísticas;

- c. financeira: despesas ou contas a pagar; receitas ou fundos a receber; fundos municipais, estaduais e federais; movimentos bancários; fluxo de caixa; orçamentos municipais; administração de capital; análise de custos; benefícios (mensuráveis e não mensuráveis); riscos e viabilidades (econômico, financeira, técnica, legal, ambientais, culturais, motivacionais, políticas);
- d. materiais ou logística: fornecedores; compras e suprimentos; estoque; transportes; recepção e expedição de materiais; importação;
- e. recursos humanos: recrutamento; administração de pessoal; férias; admissão e demissão; folha de pagamento; cargos e salários; treinamento e desenvolvimento; benefícios e assistência social; segurança e medicina do trabalho;
- f. jurídico/legal: impostos e recolhimentos; ativo fixo ou patrimônio; livros fiscais de entrada e saída.

Com base nos modelos e mapas municipais, uma estrutura de informações para um portal municipal pode ter a estrutura apresentada na Ilustração 8.

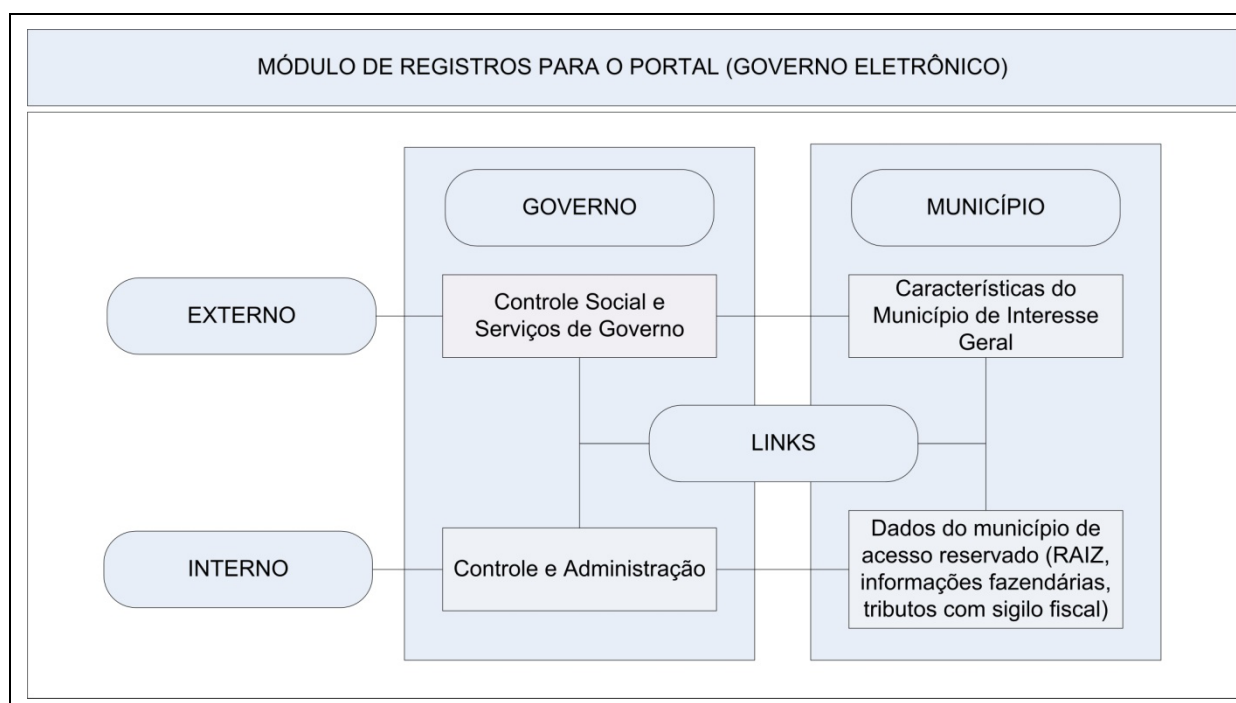


Ilustração 8: Módulo de registro para o portal municipal

Fonte: Elaborado pelo autor

Exemplificando uma proposta de módulo de registros para um portal, ampliando o nível de detalhes das informações, teremos o Quadro 15:

**Módulo:** Serviços Municipais

**Função:** Transporte Urbano

OPERACIONAIS	GERENCIAIS	ESTRATÉGICAS
Nome do bairro	Quantidade de atendimento de linhas	Quantidade de pessoas X quantidade de atendimento das linhas.
Nome da rua	Numero de bairros	Número de necessidade de reestruturação X percentual de crescimento populacional por setor.
Nome da linha	Número de ruas	
Tipo de ônibus	Número de linhas	
	População por bairro	
	Percentual de crescimento populacional por setor	

Quadro 15: Exemplo de detalhamento dos níveis de informação para um registro

Fonte: Adaptado de REZENDE (2005).

Os indicadores, como instrumentos de medida e de avaliação, devem possuir características que possibilitem a operacionalização de forma simples e eficaz, dentre elas, segundo Dumont; Ribeiro; Rodrigues (2006) destacam-se:

- a. Simplicidade - o indicador deve ser ferramenta de simples manuseio e compreensão que permita visualizar as informações que representa;
- b. baixo custo de obtenção - o grande problema nas organizações públicas é a grande quantidade de dados disponíveis e não tratados. A identificação dos melhores indicadores devem ser aqueles que são mais facilmente encontrados e cujo tratamento não exija grandes investimentos;
- c. estabilidade - o processo de avaliação nas organizações deve ter a função de um fusível, que interrompe a corrente elétrica à medida que ela se torna muito alta, ou seja, deve ser integrante do sistema e permitir *feedback* ao gestor;
- d. confiabilidade - as decisões em nível gerencial demandam alta responsabilidade e pouco tempo para serem formuladas. Um bom indicador, neste sentido, deve ser baseado em informações coerentes e confiáveis, sem as quais as decisões invariavelmente redundarão em fracasso;

- e. comparabilidade - um indicador deve ter a possibilidade da comparabilidade, para que, além da possibilidade de *benchmark*<sup>63</sup> com organizações similares, são informações que registram e retratam o comportamento de uma atividade, de uma função, programa ou projeto, ou da própria organização, representados por valores e grandezas mensuráveis, absolutas ou relacionadas, que variam no tempo e/ou espaço.
- f. apresentabilidade - deve-se considerar a forma de apresentação dos indicadores, buscando a escolha do formato mais adequado a cada aspecto que se pretenda medir, visando sempre facilitar o entendimento.

Para o segmento público, podemos adotar para a construção de indicadores, as seguintes categorias: proporção ou percentual (buscando avaliar uma parte do todo), taxa de variação (destinada à comparação de uma mesma medida em instantes diferentes, normalmente comparando a evolução de um aspecto em determinado período em relação a outro), relação entre fatores distintos (comparação de elementos diferentes); tempo médio (avaliar quanto tempo se gasta para cumprir determinada tarefa) e valor absoluto (refere-se à apresentação de um dado que, mesmo que absoluto, já representa algum tipo de informação. (DUMONDT; RIBEIRO; RODRIGUES, 2006).

Segundo Jannuzzi (2010) o aprimoramento dos indicadores sociais<sup>64</sup> é decorrente da consolidação do planejamento do setor público, obtendo ganho científico a partir dos anos 60, em conjunto com a organização de sistemas mais abrangentes de mensuração das questões e transformações sociais e do impacto das políticas públicas. A partir dos anos 80, com o aprimoramento, formulações e

<sup>63</sup>É uma medida, uma referência, um nível de *performance*, reconhecido como padrão de excelência para um processo de negócio específico. Um dos desafios para os gestores é encontrar *Benchmarks* para os principais indicadores ou processos da organização. Enquanto *Benchmark* é o referencial de excelência em si. *Benchmarking* é o processo de identificação de referenciais de excelência. [...] o processo contínuo de medirmos nossos produtos, serviços e práticas com os mais fortes concorrentes ou com as companhias reconhecidas como líderes. [...] Seu propósito é estimular e orientar as mudanças organizacionais para a melhoria de desempenho das organizações através de um processo de aprendizado. [...] identificando resultados excelentes para servirem de estímulo para os esforços de melhoria e identificando as melhores práticas, que geralmente, com alguma adaptação à cultura e às peculiaridades da organização. (DUMONT; RIBEIRO; RODRIGUES, 2006, p. 66 e 67)

<sup>64</sup> Um indicador social é uma medida quantitativa dotada de significado social, utilizado para substituir, quantificar, ou operacionalizar um conceito social, de interesse científico (acadêmico) ou para a formulação de políticas públicas (programático). É um recurso metodológico que informa algo sobre mudanças ou aspectos de uma realidade social. (JANNUZZI, 2002, p. 2).

implantações de políticas públicas, de planejamento local e participativo, necessidade de subsidiar planos diretores, plurianuais, de investimento, repasses de verbas governamentais, de desenvolvimento ou de impactos ambientais, por exemplo, a importância dos indicadores sociais consolidou-se. Sendo essenciais para subsidiar as atividades de planejamento e formulação de políticas públicas sociais, assim como, para possibilitar o monitoramento das condições de vida da população por parte do poder público e da sociedade civil. Segundo o autor, um indicador social, quanto às propriedades, deve apresentar

Além da sua relevância para discussão da agenda da política social, de sua validade em representar o conceito indicado e da confiabilidade dos dados usados na sua construção, um indicador social deve ter um grau de cobertura populacional adequado aos propósitos a que se presta, deve ser sensível a políticas públicas implementadas, específico a efeitos de programas setoriais, inteligível para os agentes e públicos-alvo das políticas, atualizável periodicamente, a custos factíveis, ser amplamente desagregável em termos geográficos, sociodemográficos e socioeconômicos e gozar de certa historicidade para possibilitar comparações no tempo (JANNUZZI, 2010, p. 3)

Quanto à tipologia, os indicadores sociais podem ser classificados de acordo com as suas aplicações, sendo mais utilizada a temática da realidade social a que se referem, exemplificados no Quadro 16.

ÁREA	INDICADOR
Saúde	Percentual de crianças nascidas com o peso adequado.
Educacionais	Escolaridade média da população de 15 anos ou mais.
Mercado de trabalho	Rendimento médio real do trabalho.
Demográficos	Taxa de mortalidade.
Habitacionais	Densidade de moradores por domicílio.
Segurança pública	Roubos a mão armada por cem mil habitantes.
Infraestrutura urbana	Percentual de domicílios com esgotamento sanitário ligados à rede pública.
Renda e desigualdade	Nível de pobreza.

Quadro 16: Indicadores sociais quanto à tipologia

Fonte: Adaptado de Jannuzzi (2010)

Para a análise e formulação de políticas sociais poderemos utilizar a natureza do ente indicado, exemplificados no Quadro 17. Se recurso, o indicador-insumo, os quais correspondem à disponibilidade de recursos humanos, equipamentos ou financeiros, alocados ao processo que afeta determinada dimensão social, os quais quantificam os recursos disponibilizados. Se a natureza do ente for produto, indicador-produto, são variáveis vinculadas aos resultados dos processos sociais, são indicadores das políticas sociais formuladas e retratam seus resultados. Se a

natureza for processo, indicador-processo ou fluxo, que representa as medidas quantitativas, o esforço operacional. Se a natureza for avaliação, indicador-*performance*, diz respeito à temporalidade do processo analisado, utilizado para avaliar os processos em momentos diversos (JANNUZZI, 2010).

NATUREZA DO ENTE	INDICADOR
Recurso (insumo)	Número de leitos hospitalares por habitante.
	Número de professores pela quantidade de estudantes.
	Gasto monetário <i>per capita</i> nas diversas áreas sócias.
Produto	Expectativa de vida ao nascer.
	Proporção de crianças fora da escola.
Processo	Número de consultas pediátricas / mês.
	Merendas escolares distribuídas diariamente por aluno.
	Homens-hora dedicados a um programa social.
<i>Performance</i>	Aumento dos anos de escolaridade.

Quadro 17: Indicadores sociais quanto à natureza do ente

Fonte: Adaptado de Januzzi (2010)

Ainda, segundo Jannuzzi (2010), podemos utilizar para formular políticas públicas sociais três aspectos relevantes: os indicadores para avaliação da eficiência dos meios e recursos empregados, os indicadores para avaliação da eficácia no cumprimento das metas e os indicadores para avaliação da efetividade social do programa, ou seja, indicadores para avaliação da justiça social, da contribuição para aumento da sociabilidade e engajamento político, dos efeitos do programa, ação ou processo em termos mais abrangentes de qualidade de vida para a sociedade. Exemplifica o autor

Um programa público de reurbanização de favelas, pode ter sua eficiência avaliada em termos do volume de investimentos por unidade de área física, a eficácia, por indicadores relacionados à melhoria das condições de moradia, infraestrutura e acessibilidade do local e sua efetividade social por indicadores de mortalidade infantil, nível de coesão social e participação na comunidade, nível de criminalidade etc. (JANNUZZI, 2010, p. 5)

Conclui o autor, que o conhecimento dos indicadores sociais, seus limites e potencialidades, são de grande utilidade na definição das prioridades sociais. Se bem empregados embasam a interpretação da realidade social, a constituição de políticas sociais, e principalmente, na definição das áreas prioritárias de intervenção.

Também, como exemplo de indicadores, apresenta-se no Quadro 18, alguns utilizados para avaliar os resultados do setor público, pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro conforme citado por Dumondt; Ribeiro & Rodrigues (2006)

INDICADOR	FÓRMULA	CRESCIMENTO INDICA
Investimento <i>per capita</i>	Investimentos / população residente	Varição do investimento no município <i>per capita</i>
Encargos da dívida na despesa	Serviço da dívida / Despesas realizadas	Incremento relativo do custo das obrigações com terceiros
Amortização da dívida na despesa	Amortização da dívida / despesa realizada	Diminuição relativa do nível de endividamento
Equilíbrio orçamentário	Receita realizada / Despesa executada	Aumento relativo das receitas em relação às despesas
Comprometimento da receita com a máquina administrativa	Despesas de custeio / Receita corrente	Maior comprometimento da receita
Autonomia financeira	Receita tributária própria / despesas de custeio	Maior autonomia financeira

Quadro 18 - Exemplos de indicadores utilizados na gestão pública.

Fonte: Adaptado de Dumondt; Ribeiro; Rodrigues (2006)

Quanto à organização dos dados, informações e serviços, buscando evitar a necessidade do cidadão conhecer a estrutura do Estado e dos órgãos disponibilizadores dos serviços, visando facilitar a identificação, um acesso mais rápido e tornar a navegação mais intuitiva, a estrutura, ou seja, o catálogo de serviços públicos disponibilizados pelo portal poderá ser organizado por área temática ou pelos princípios de linha (*life events*). O primeiro está associado à facilidade do acesso por temas de interesse, por exemplo, impostos, declarações certidões, limpeza pública, emergência, outros. O segundo, associado às diferentes fases da vida do cidadão, de acordo com os eventos da vida, do nascimento à morte, ou seja, situações e eventos típicos do cotidiano e de acordo com o público-alvo (servidores públicos, cidadãos, governo, empresas, outros). (BARBOSA, 2008)

Dentro deste cenário, segundo Dumondt; Ribeiro; Rodrigues (2006) torna-se imprescindível que este repositório de informações e conhecimentos seja confiável, para tanto, deverá ter as seguintes características: integridade, segurança, confiabilidade, atualização constante, possuir *backup*<sup>65</sup>, disponibilidade, conteúdo organizado e integrado, acessível, validado e possuir subsídios para a visão

<sup>65</sup> O conceito de *backup* é ser definido como o ato de copiar dados, de um dispositivo de armazenamento para outro, com o objetivo de manter a integridade da base e recuperar estes dados caso existam problemas no futuro.



estratégica. Tornando-se assim, se realmente fizerem parte do processo de gestão pública, a base para a inteligência<sup>66</sup> interna ou externa à administração.

Quanto ao desempenho do portal, salientamos observar que, Barbosa (2008, p. 7) visando estabelecer um modelo (Modelo 7+2) de medição de desempenho do governo eletrônico, considera “[...] o cidadão como elemento-chave da rede sociotécnica criada por estes programas”, apresentando nove dimensões de desempenho identificadas através de uma abordagem empírica e um quadro teórico compreendendo “conceitos-chave provenientes da sociologia, tecnologias da informação e comunicação e de teorias do construtivismo social”, na qual o autor identifica os grupos sociais relevantes no processo de construção do governo eletrônico e das dimensões de desempenho estabelecidas como relevantes para estes grupos sociais, sendo elas em grau de prioridade apresentada no Quadro 19.

GRUPO SOCIAL	DIMENSÃO RELEVANTE
Cidadão	1. Entendimento das necessidades do cidadão.
	2. Conveniência do portal.
	3. Qualidade do serviço do portal.
	4. Canal de comunicação do portal
	5. Qualidade de serviços presencial.
	6. Relacionamento entre o cidadão e a prefeitura.
Empresas	1. Qualidade do serviço do portal.
	2. Conveniência do portal.
	3. Entendimento das necessidades do cidadão
	4. Confiança no portal.
	5. Canal de comunicação do portal.
	6. Relacionamento entre o cidadão e a prefeitura
Gestores Públicos	1. Eficiência da máquina pública.
	2. Qualidade de serviços do portal.
	3. Qualidade de serviços presencial.
	4. Relacionamento entre o cidadão e a prefeitura.
	5. Transparência da gestão.
Implementadores de TICs	1. Entendimento das necessidades do cidadão.
	2. Qualidade de serviços do portal.
	3. Conveniência do portal.
	4. Relacionamento entre o cidadão e a prefeitura.

Quadro 19: Dimensões relevantes por grupo social

Fonte: Adaptado de Barbosa (2008)

O modelo denominado “Modelo 7+2”, que deve ser observado na construção do portal municipal, apresenta nove dimensões de desempenho dos artefatos tecnológicos do governo eletrônico (canais de acesso de entrega de serviço público,

<sup>66</sup> Entendemos por inteligência “a habilidade de um agente de gerar conhecimento através da percepção e da ação no ambiente em que vive, não apenas possui-lo. Ela se caracteriza por otimizar o conhecimento”. (DUMONT; RIBEIRO & RODRIGUES. 2006, p. 35)

serviços públicos eletrônicos e portal), expressas por meio da definição dos conceitos abordados pelos entrevistados, de acordo com o Quadro 20.

CONCEITO	DEFINIÇÃO
1. Canal de comunicação do portal	Define-se como a conexão entre a sociedade e o governo (nesta direção específica), por meio do canal “Fale Conosco”, além de enviar ao governo mensagens com qualquer conteúdo (sugestões, reclamações, críticas e elogios) o cidadão percebe nele um mecanismo de participação nas atividades da prefeitura, inclusive para opinar sobre os serviços do portal. No sentido governo para sociedade, o conceito abrange transparência e controle social, além dos mecanismos de controle de comunicação (respostas a correios eletrônicos enviados, protocolos, respeito, processo de negociação e qualidade das respostas).
2. Confiança no portal	Possui aspectos de confiança associados à segurança do portal (confiabilidade, autenticidade e integridade da informação) e aspectos subjetivos associados à imagem do segmento público nas questões da modernidade e inovação tecnológica. Relaciona-se também à percepção e a expectativa do cidadão em relação à fidedignidade das informações e dos serviços disponibilizados eletronicamente.
3. Conveniência para o cidadão	Refere-se ao uso do portal associado à ideia de praticidade, comodidade e adequação ao cotidiano, além do bem estar, economia, e simplificação de rotinas. Este conceito também considera a quantidade, a profundidade dos serviços eletrônicos disponíveis e a integralidade, ou seja, a capacidade de realizar um determinado serviço integralmente no meio digital.
4. Entendimento das necessidades do cidadão	Refere-se à capacidade da prefeitura captar, analisar e entender as necessidades de informação e serviços. Neste caso, o conceito converge para a necessidade de opinião e satisfação com os procedimentos da prefeitura e seus gestores. Abrange ainda, aspectos ligados à educação da população para utilização do portal e a linguagem utilizada para servir e informar.
5. Eficiência da máquina pública	Se expressa em termos da racionalidade econômica, modernização, organização e mudança cultural para a busca de novos modelos de gestão para o segmento focado no cidadão.
6. Qualidade dos serviços do portal	Diretamente ligado à satisfação do cidadão no uso dos serviços eletrônicos do portal, consolidado pela organização, navegabilidade, praticidade, linguagem do portal, mecanismos de buscas e agregação de valor.
7. Qualidade dos serviços públicos	Conceito voltado para os serviços públicos oferecidos por meio eletrônico ou físico, presenciais ou não, formado pela cortesia conhecimento, agilidade, atenção e padronização no atendimento.
8. Relacionamento entre o cidadão e a prefeitura	Este conceito aproxima-se do conceito Canal de comunicação do portal, no entanto transpõe a comunicação bidirecional entre governo e sociedade, sendo expresso pela capacidade dos órgãos públicos municipais em criar relacionamentos com os atores sociais. Associa-se aos mecanismos de comunicação interativa organizada por audiências em comunidades de práticas, como também a percepção que o cidadão tem da proximidade com os órgãos públicos e com a credibilidade transmitida pelas informações a respeito das ações dos gestores.
9. Transparência da gestão	Conceito associado ao grau de transparência das informações sobre a administração e sobre os gestores públicos. Abrange o controle social que possibilita ao cidadão a monitoração das ações dos gestores públicos e a participação do cidadão no processo democrático.

Quadro 20 - Modelo 7+2

Fonte: Adaptado de Barbosa (2008)

Salientando-se, ainda, a importância em relação à credibilidade dos portais, utilizando o estudo de Fogg citado por Villela (2003), o qual liderou uma pesquisa da Universidade de Stanford, em 2002, apresenta uma lista de dez diretrizes visando estabelecer a credibilidade referente às informações disponibilizadas, conforme o a Ilustração 9.

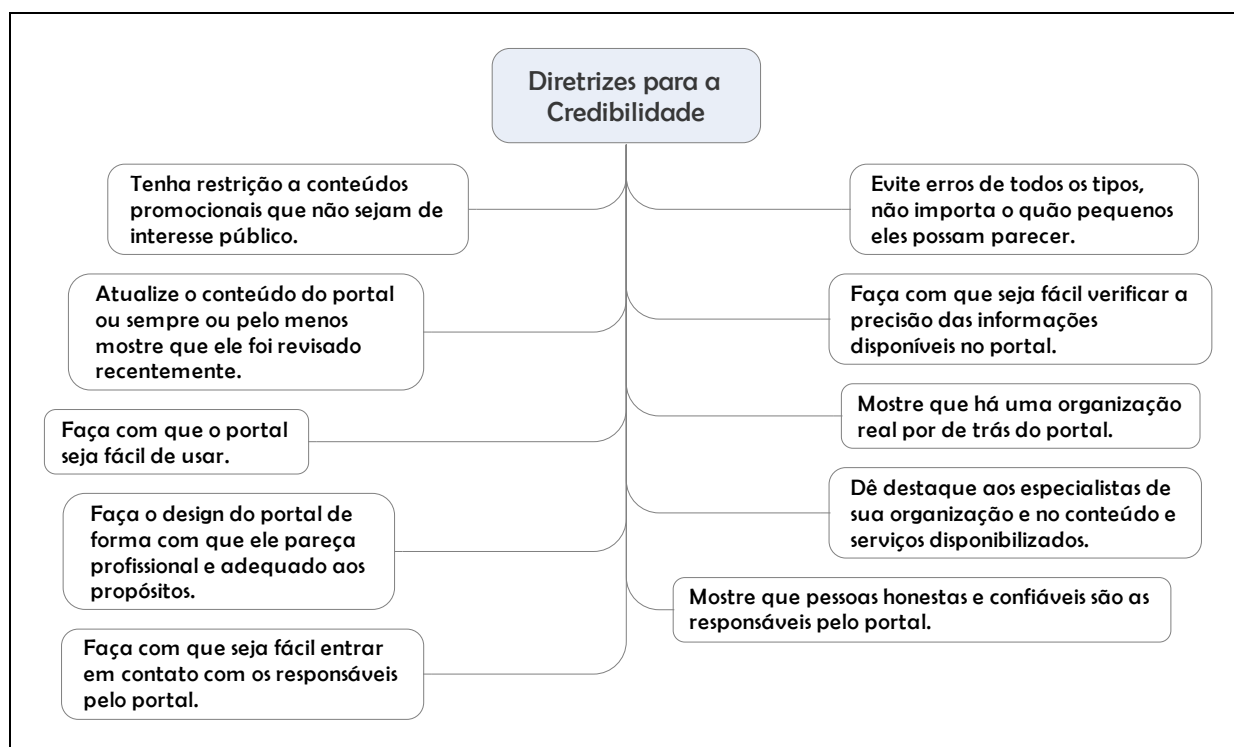


Ilustração 9: Diretrizes para a credibilidade de um portal

Fonte: Adaptado de Villela (2003).

#### 4.1 Proposta de *design* estrutural de informações para elaboração de um portal de governo eletrônico.

O aspecto da arquitetura de informações que segue, visa disponibilizar o *design* estrutural de informações, os campos ou acessos a conteúdos necessários para a elaboração de um portal de governo eletrônico, os quais poderão ser implementados de acordo com o planejamento, em blocos ou individuais, pois não apresentam uma ordem crescente obrigatória, mas, sim, uma dependência em relação às tecnologias disponíveis e condições orçamentárias do município. A

disponibilização do *design* estrutural de informações, na forma de iconográficos<sup>67</sup>, facilita a identificação de todo este aspecto da arquitetura, partindo de uma simples presença na Internet até o estabelecimento de canais de democracia eletrônica, para que o portal governamental se constitua em um espaço cidadão, de integração governamental, não apenas uma seção de serviços eletrônicos, potencializando a ação e a participação cidadã, o aumento da eficácia das políticas públicas, incrementando a transparência e o controle social sobre os atos governamentais. Para tanto, utilizamos a metodologia e os itens de conteúdo organizado por Torres (2006), adaptando alguns destes e acrescentados outros não contemplados pelo autor, destacados em laranja nos iconográficos.

Buscamos enfatizar, nos iconográficos a seguir, os itens referentes à usabilidade, funcionalidade, relacionamento com o cidadão, grau de maturidade e o desempenho dos artefatos mercadológicos. Visando, desta forma, disponibilizarmos iconográficos que facilitem o uso deste trabalho como base para o planejamento, construção ou avaliação de portais, em relação ao aspecto de plataforma para a governança municipal, assim como, a identificação resumida de alguns itens do referencial teórico apresentado. Ressaltamos que, os outros aspectos relacionados à arquitetura de informações não fizeram parte desta análise, pois a concepção global da arquitetura de informações não é a proposta do presente estudo.

No iconográfico de presença básica na Internet (Ilustrações 10 e 11), demonstramos, com uma proposta simples, de nível tecnológico baixo, que é possível abranger todos os itens, quanto à **usabilidade**<sup>68</sup>, disponibilizando os *links* <Mapa do portal>, <Novidades no portal> (indicador de novas informações), <Sessões de ajuda> (FAQs - questões frequentemente perguntadas), ferramentas de busca no sítio e na Internet pelos *links* <Mecanismos de buscas - Dentro do sítio e na Internet>, e indicação de interface humana disponível para suporte, através dos

<sup>67</sup> Iconografia sf (gr eikonographía) 1 Arte de representar por imagens. 2 Representação de imagens num livro. 3 Conjunto de imagens relativas a um assunto. Fonte: <http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php?lingua=portugues-portugues&palavra=iconografia>

<sup>68</sup> Os aspectos de usabilidade estão relacionados com a ergonomia, ao entendimento das interações entre seres humanos e outros elementos de um sistema informatizado. É a qualidade da adaptação de um dispositivo a seu usuário e à tarefa que ele irá realizar. A usabilidade é textada quando os operadores utilizam o sistema para alcançar seus objetivos em um determinado contexto de operação. A ergonomia está na origem da usabilidade, pois quanto mais adequado for a interface do sistema, maiores serão os níveis de eficácia e satisfação atingidos pelo usuário durante operação do sistema, desta foram, o que pode-se traduzir de conteúdo para usabilidade nestes mapas está formato de *link*. Sobre usabilidade ver páginas 110 a113.

*links* <Fale conosco> e <Ajuda>. Quanto ao **conteúdo**, com os itens propostos nesse primeiro iconográfico, em relação à abrangência, cobertura e propósito, o portal está classificado no Primeiro Nível, pois apresenta informações cotidianas, como, por exemplo, nos *links* <Cidadão Direitos e Deveres>, <Notícias institucionais gerais do executivo municipal>, <Informações para acessos aos serviços e organismos da prefeitura>, <Organogramas da Prefeitura e Secretarias>. Informações sobre o portal e de autoria nos *links* <Sobre o portal>, <Visão geral>, <Propósito>, <Missão>, <Autores dos textos>, <Editores>.

Quanto à **funcionalidade** estão disponíveis *chats*, fóruns, telefones, endereços e e-mail. Já no que se refere ao **relacionamento com o cidadão** sua categoria é de relacionamento impessoal, com informações e serviços sem direcionamento. Quanto ao **grau de maturidade**, o portal classifica-se em um nível inicial, pois, basicamente, tem o objetivo de estar presente na Internet, com conteúdos estáticos, sem a perspectiva do cidadão. Em relação ao **desempenho dos artefatos mercadológicos**, quanto ao canal de comunicação, estabelece alguma conexão com a sociedade através dos *links* <Fale conosco>, e dos *links* <chat>, <e-mail>, < fórum>, <telefone e fax> de relação direta com prefeito, autoridades, autores dos textos e editores, assim como, apresenta uma preocupação com a confiança no portal ao estabelecer relações de autoria.

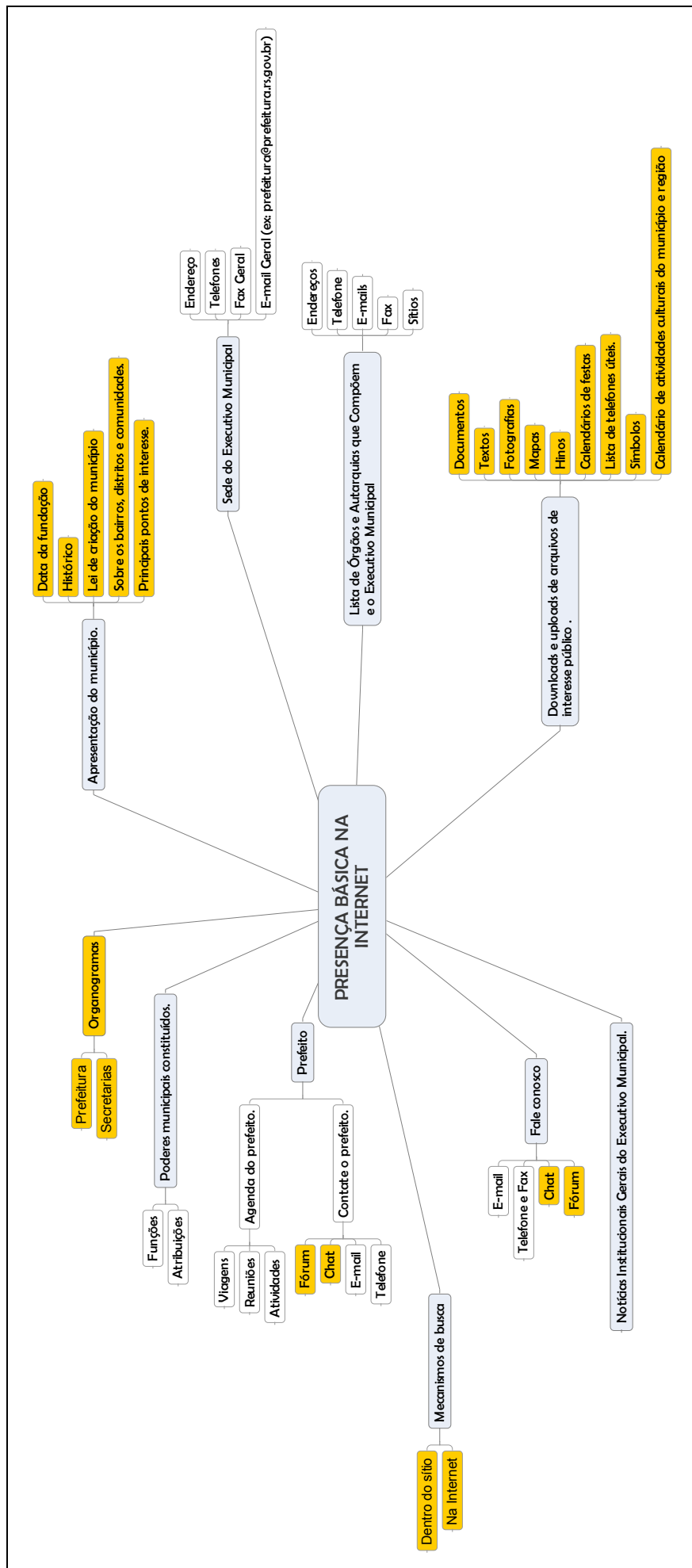


Ilustração 10: Iconográfico para presença básica na Internet

Fonte: Elaborado pelo autor com base Torres (2006)

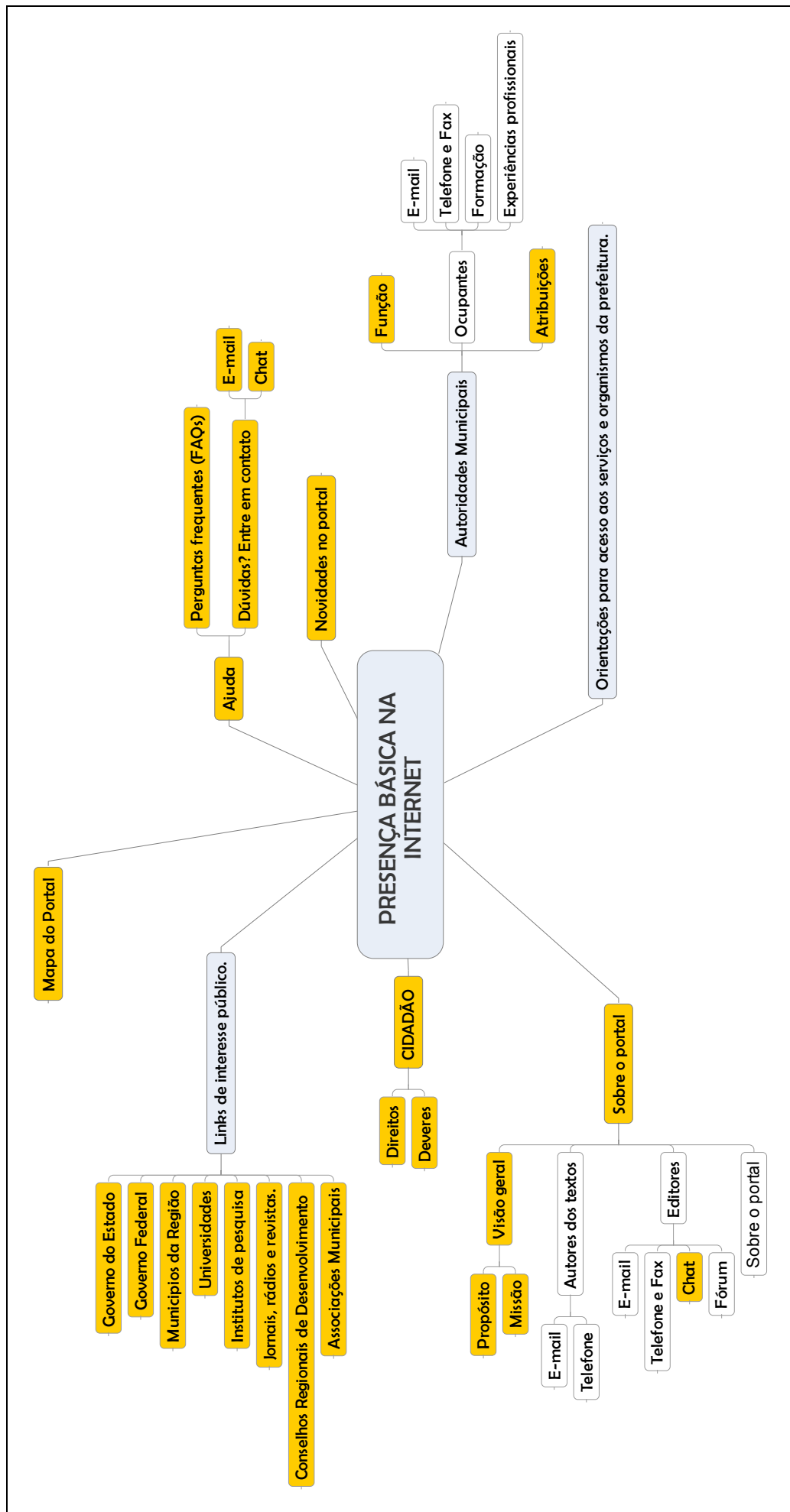


Ilustração 11: Iconográfico para presença básica na Internet (continuação)

Fonte: Elaborado pelo autor com base Torres (2006)

Com o acréscimo do iconográfico para apresentar o município (Ilustração 12), o portal avança em relação à **funcionalidade**, pois disponibiliza informações que o governo coleta e torna disponível, por exemplo, nos *links* <Potencialidades>, <Atividades>, <Guia>, <Acervo Histórico>, <Visão georreferenciada>, <Mapas virtuais>, <Vídeos sobre o município>. <Estatísticas municipais>. Além de trabalhar com fontes heterogêneas de dados nos *links* relacionados com as <Estatísticas municipais>. Melhora em relação ao **conteúdo** quando amplia a abrangência e a cobertura, por apresentar informações mais detalhadas sobre o município.

Com a inclusão dos itens dispostos no iconográfico para notícias (Ilustração 13), o portal ganha em relação à **funcionalidade** o acesso a informações que o governo deseja disseminar nos *links* <Sobre obras públicas>, <Diário oficial do município>, <Arquivo de notícias>. Atividades do governo em <Agenda das audiências públicas>, e <Quadro de avisos da prefeitura>. Embora seja um portal do Executivo, abre espaço para o Legislativo, pois visamos à governança, no *link* <Notícias do legislativo>. Assim como, **quanto ao relacionamento com o cidadão**, inicia um processo de segmentação de informações através das revistas eletrônicas, nos *links* <Revista eletrônica da terceira idade>, <Revista eletrônica rural>, <Revista eletrônica das comunidades e bairros>. Além de disponibilizar serviços aos cidadãos, como no *link*, <Classificados comunitários gratuitos>.

No iconográfico para agregar utilidade pública (Ilustração 14 e 15), o portal avança um pouco mais em relação ao **conteúdo**, no que se refere a avaliações e detalhamento de serviços nos *links* <Modais de transporte público>, <Informações sobre transporte público>, <Informações sobre obras públicas>, <Informações sobre trânsito>, <Informações de utilidade pública>, <Cuidados com animais>, <Segurança municipal>. Evolui também, em relação à **funcionalidade**, acrescentando serviços *online*, como nos *links* <Drogadição e alcoolemia>, <Prevenção de doenças>. Avança em relação ao **relacionamento com o cidadão**, através do relacionamento por grupos e classes, nos *links* <Programa de financiamentos para atividades no município>, <Guia de negócios>, <Guia de serviços>.



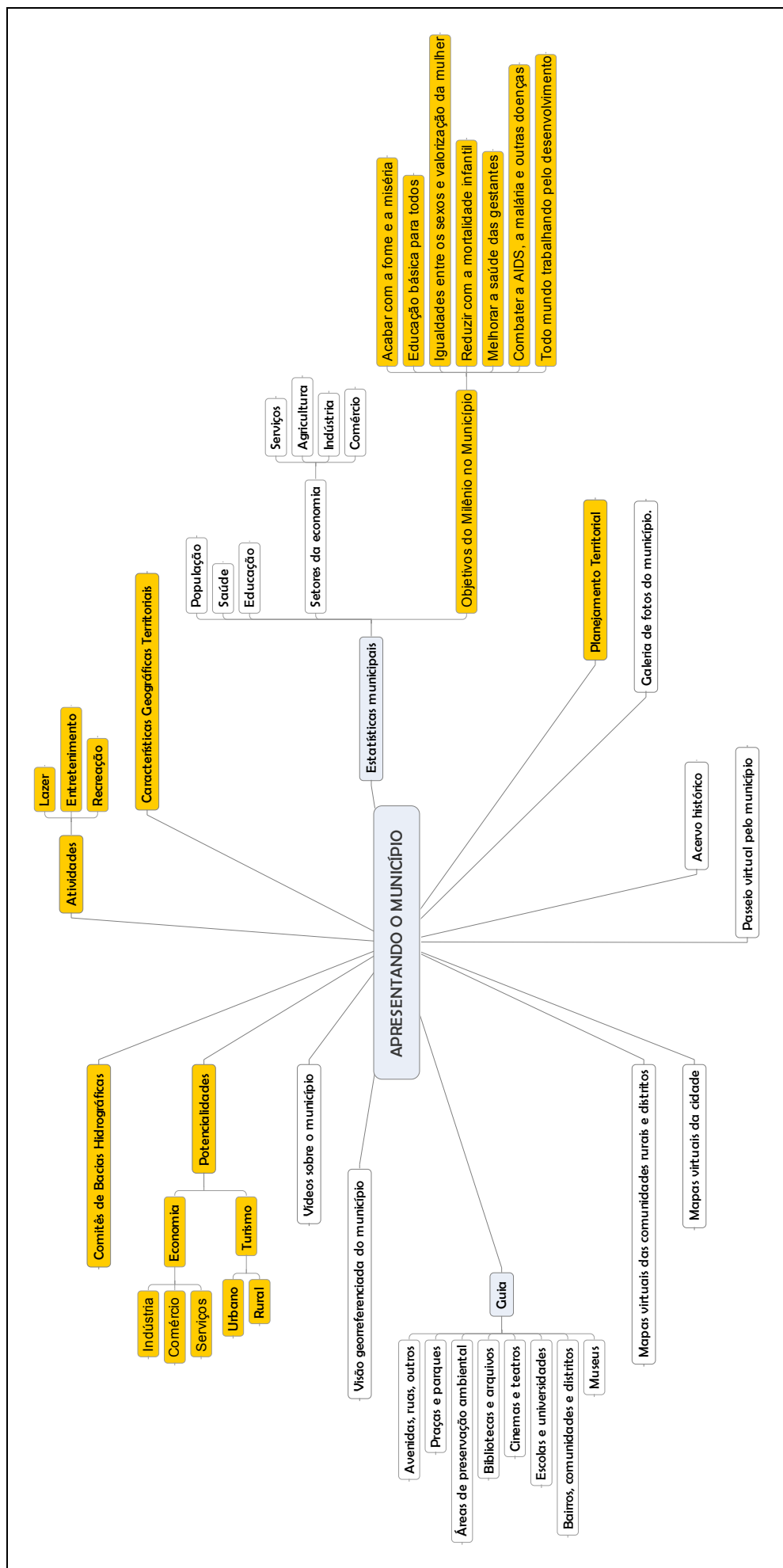


Ilustração 12: Iconográfico para apresentar o município  
 Fonte: Elaborado pelo autor com base Torres (2006)

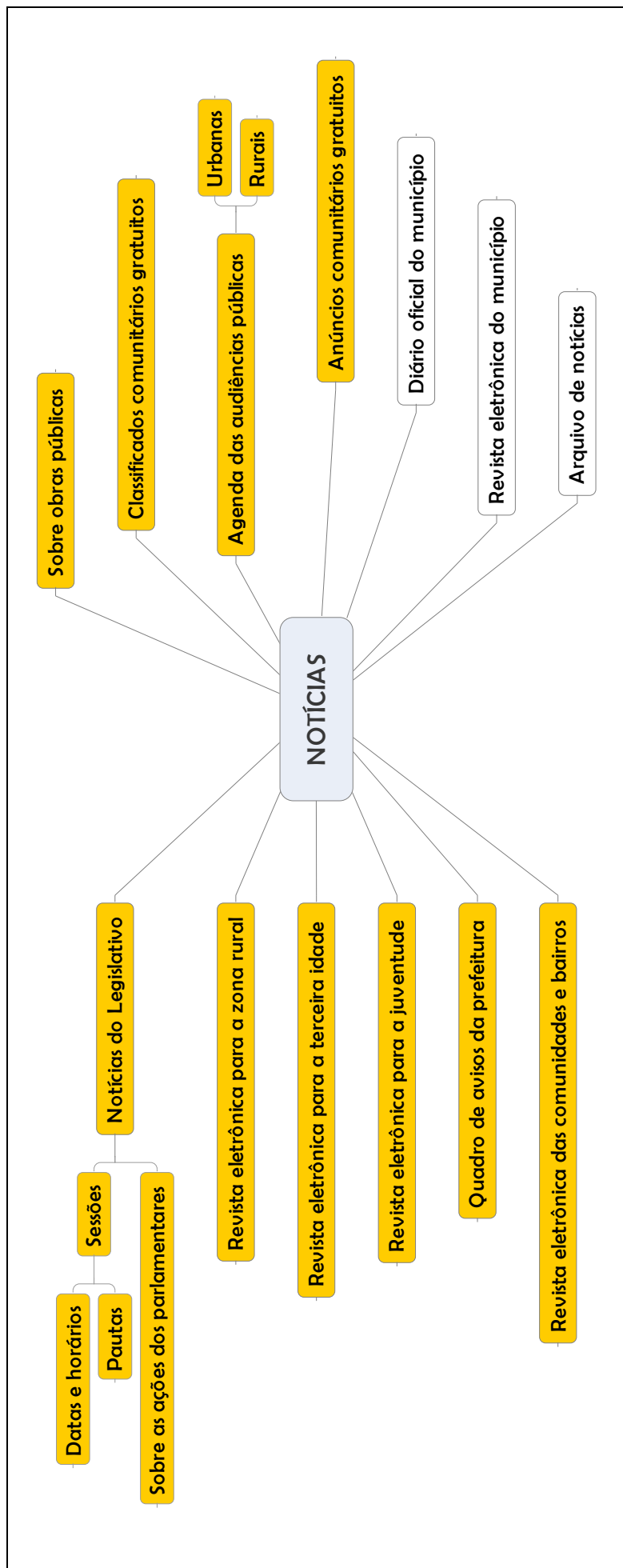


Ilustração 13: Iconográfico para notícias

Fonte: Elaborado pelo autor com base Torres (2006)

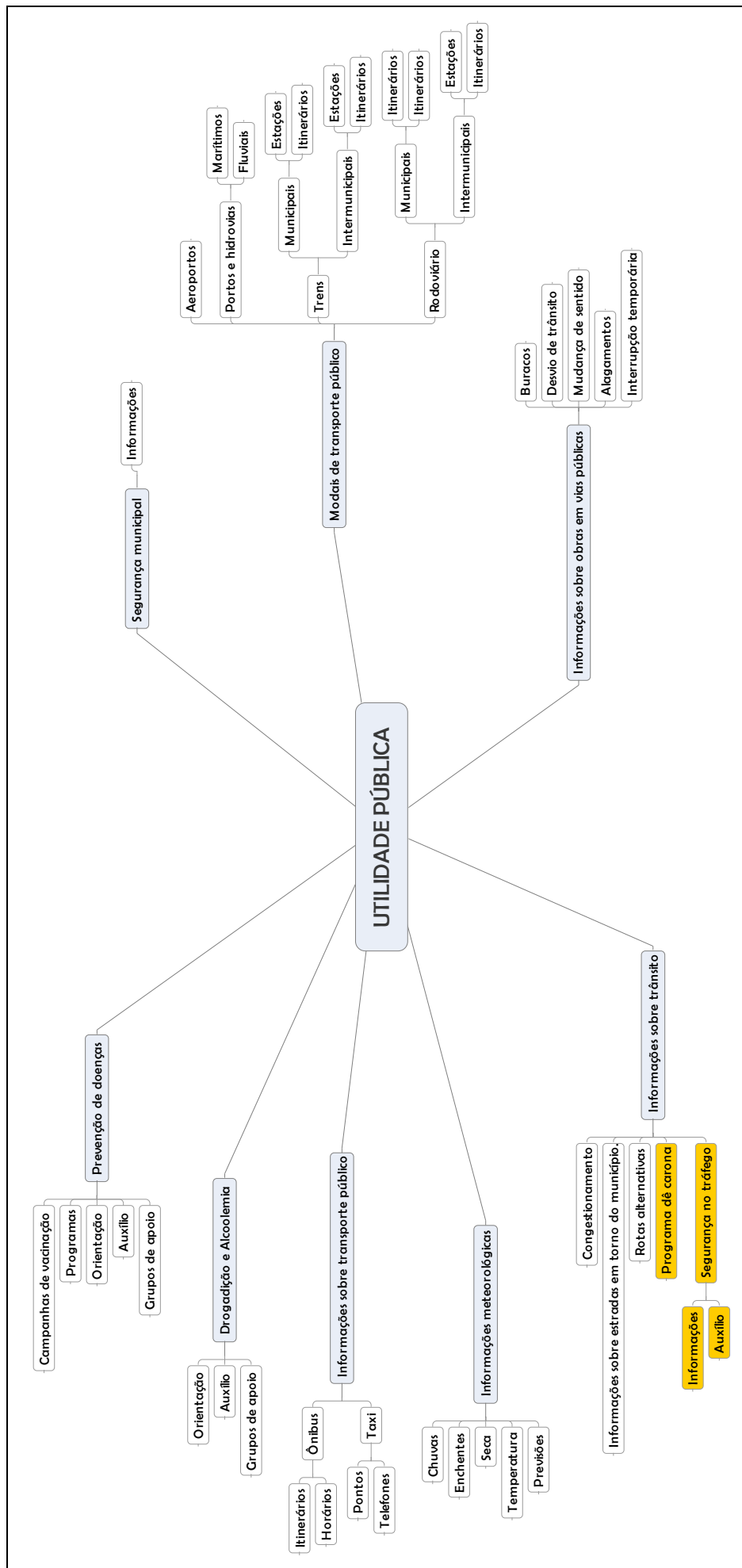


Ilustração 14: Iconográfico para agregar utilidade pública

Fonte: Elaborado pelo autor com base Torres (2006)

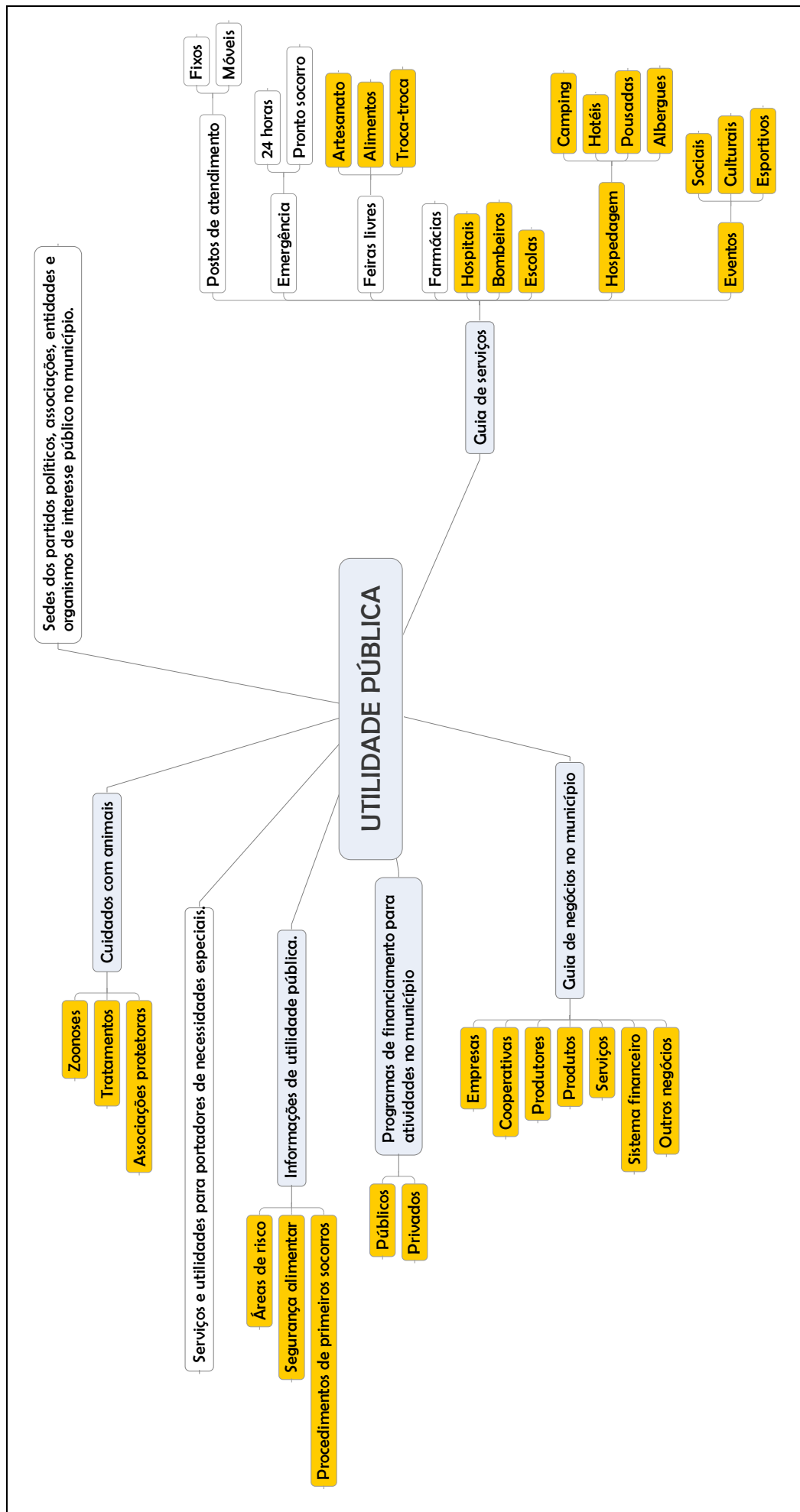


Ilustração 15: Iconográfico para utilidade pública (continuação)

Fonte: Elaborado pelo autor com base Torres (2006)

Com a implementação de itens do iconográfico para legislação, normas, estatutos e políticas municipais (Ilustração 16), o portal cresce mais um nível quanto à **funcionalidade** ao compartilhar documentos, quanto ao **conteúdo** no nível de detalhamento. Avançando um pouco mais em relação à **maturidade** ao disponibilizar a consulta a legislação e regulamentos.

Com o iconográfico para planejamento, orçamento e ações do governo municipal (Ilustração 17), o portal avança um pouco mais na **relação com o cidadão** no que tange ao relacionamento por classes e grupos. Atingindo, desta forma o grau 2 de **maturidade** em relação à consulta de legislação e regulamentos. Saliente-se a prestação de contas da aplicação de repasses e compras públicas.

Nos iconográficos para atendimento (ilustração 18), para inscrições, registros e solicitações (Ilustração 19) e para interação, cadastro e emissão de documentos (Ilustração 20) o portal evolui muito em **funcionalidade**, **conteúdo** e **maturidade**, ao possibilitar participação, democracia e engajamento do cidadão, comunicação nos dois sentidos, e *feedback* ao incluir recursos para interação do cidadão com o governo, através da disponibilização, por exemplo, dos *links* <Ouvidoria do governo municipal>, <Espaço para opiniões>, <Enquetes, pesquisas de opinião junto aos munícipes>, <Fóruns de discussões temáticos abertos aos munícipes>, <Conversas *online* com personalidades públicas>, <Acesso à procuradoria geral do município>, <Fiscal eletrônico>, <Reclamações, críticas e sugestões para a administração municipal>, <Interação e registro de ocorrências e problemas nas vias e patrimônio público>.

Ao abrir espaços para a cooperação como no *link* <Trabalho voluntário>. Melhora na disponibilização e prestação de serviços públicos, exemplificada, através dos *links*, <Inscrição e requerimento para o uso de espaços públicos>, <Consulta a débitos em tributos e multas>, <*Download* de formulários para entrega posterior>, <Cadastro de contribuintes e informações sobre situações cadastrais>, <Emissão e guias de carnês para pagamentos de tributos>, <Concursos públicos>, <Veículos apreendidos>, <Segurança municipal>, <Habitação popular>. Assim como, ao possibilitar cadastros, solicitações de instalações e atendimento, como, por exemplo, nos *links* <Cadastro de anúncios>, <Solicitação de instalação> e <Limpeza urbana e saneamento>, além de auxílio ao trabalho como os *links* <Central de atendimento ao trabalhador autônomo> e o <Central de estágios na prefeitura>.

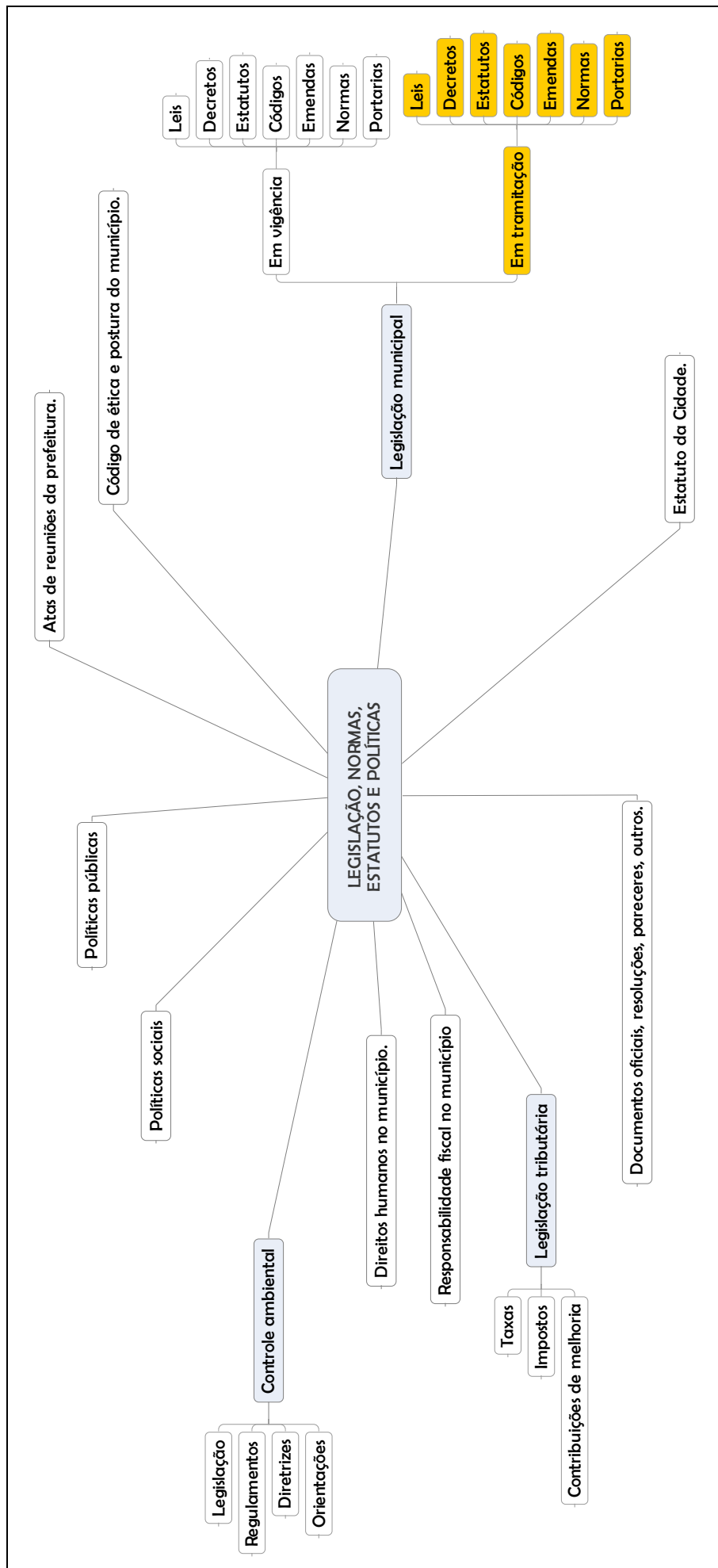


Ilustração 16: Iconográfico para legislação, normas, estatutos e políticas municipais

Fonte: Elaborado pelo autor com base Torres (2006)

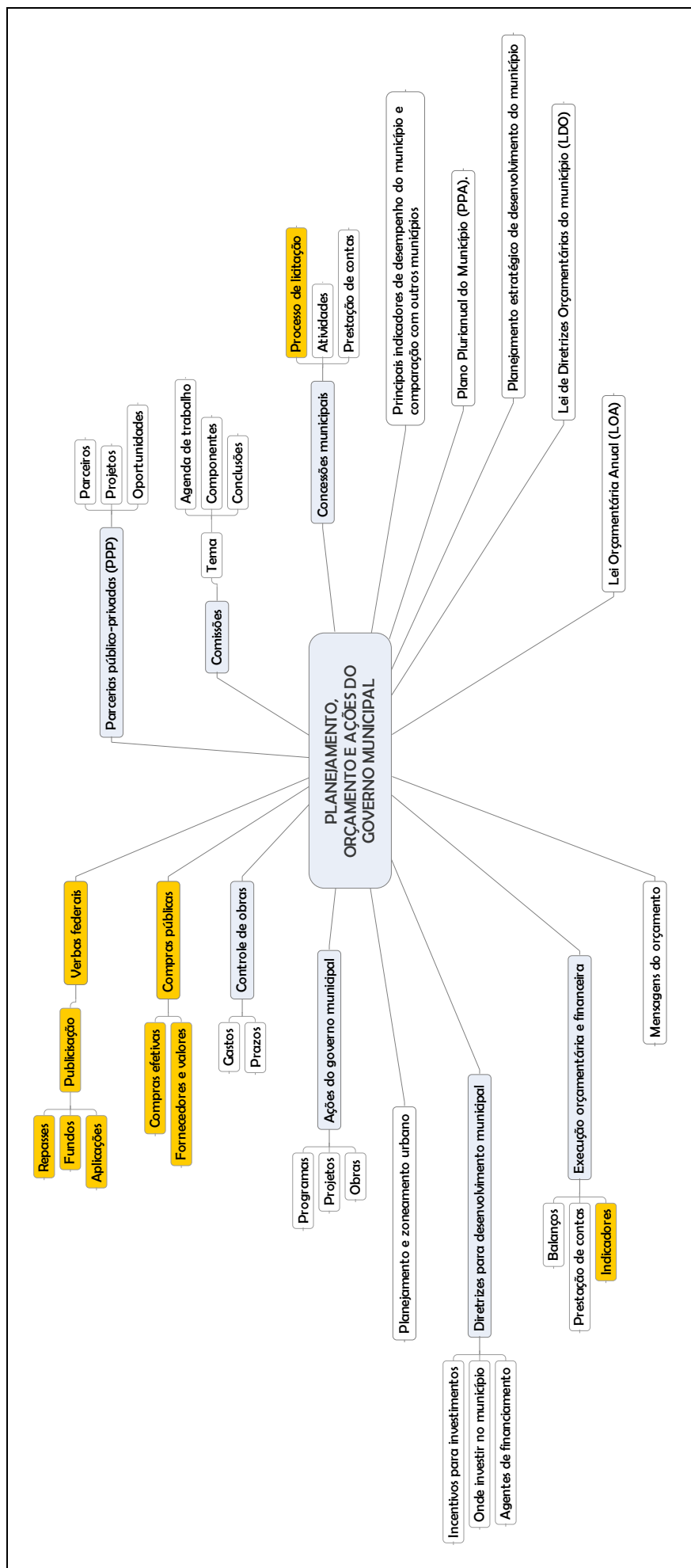


Ilustração 17: Iconográfico para planejamento, orçamento e ações do governo municipal

Fonte: Elaborado pelo autor com base Torres (2006)

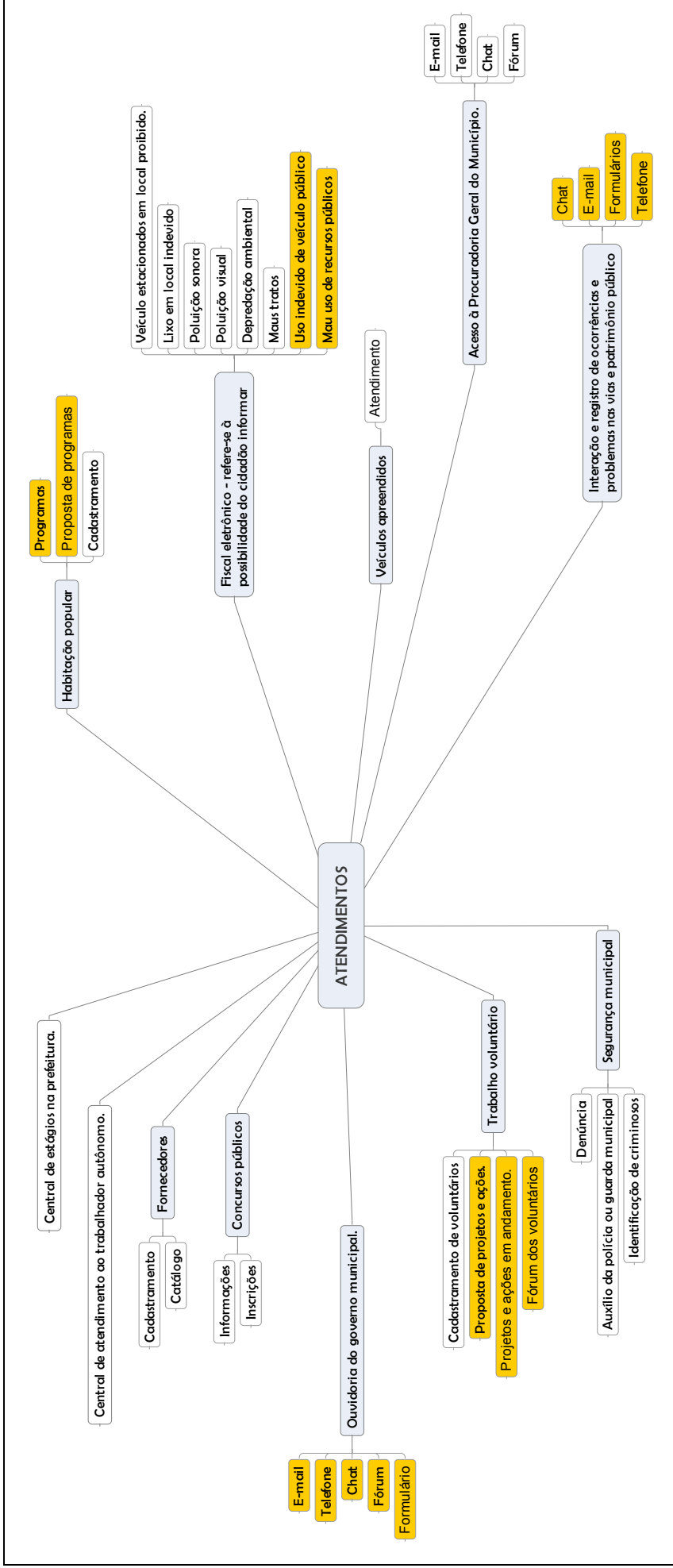


Ilustração 18: Iconográfico para atendimentos

Fonte: Elaborado pelo autor com base Torres (2006)



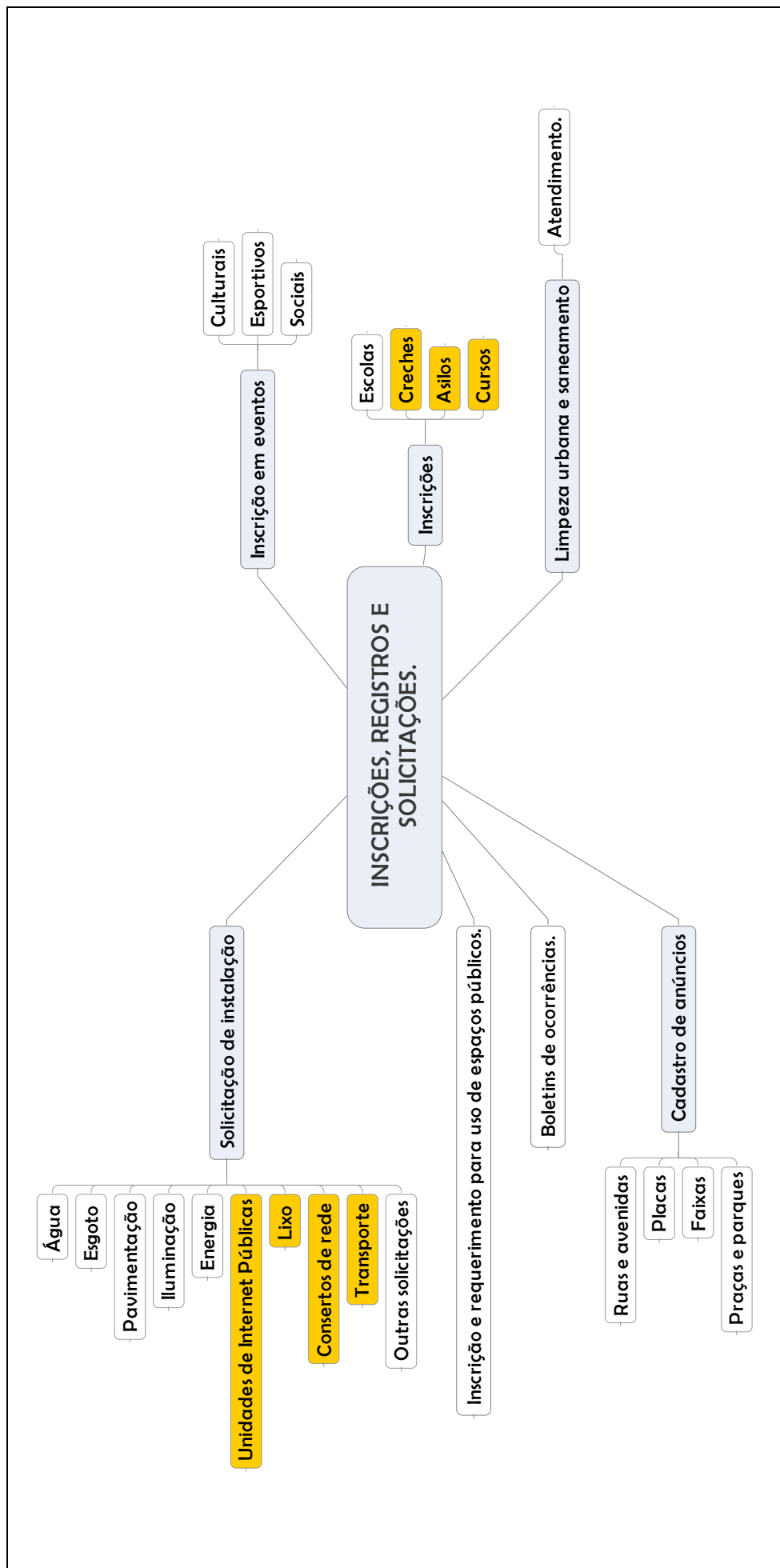


Ilustração 19: Iconográfico para inscrições, registros e solicitações

Fonte: Elaborado pelo autor com base Torres (2006)

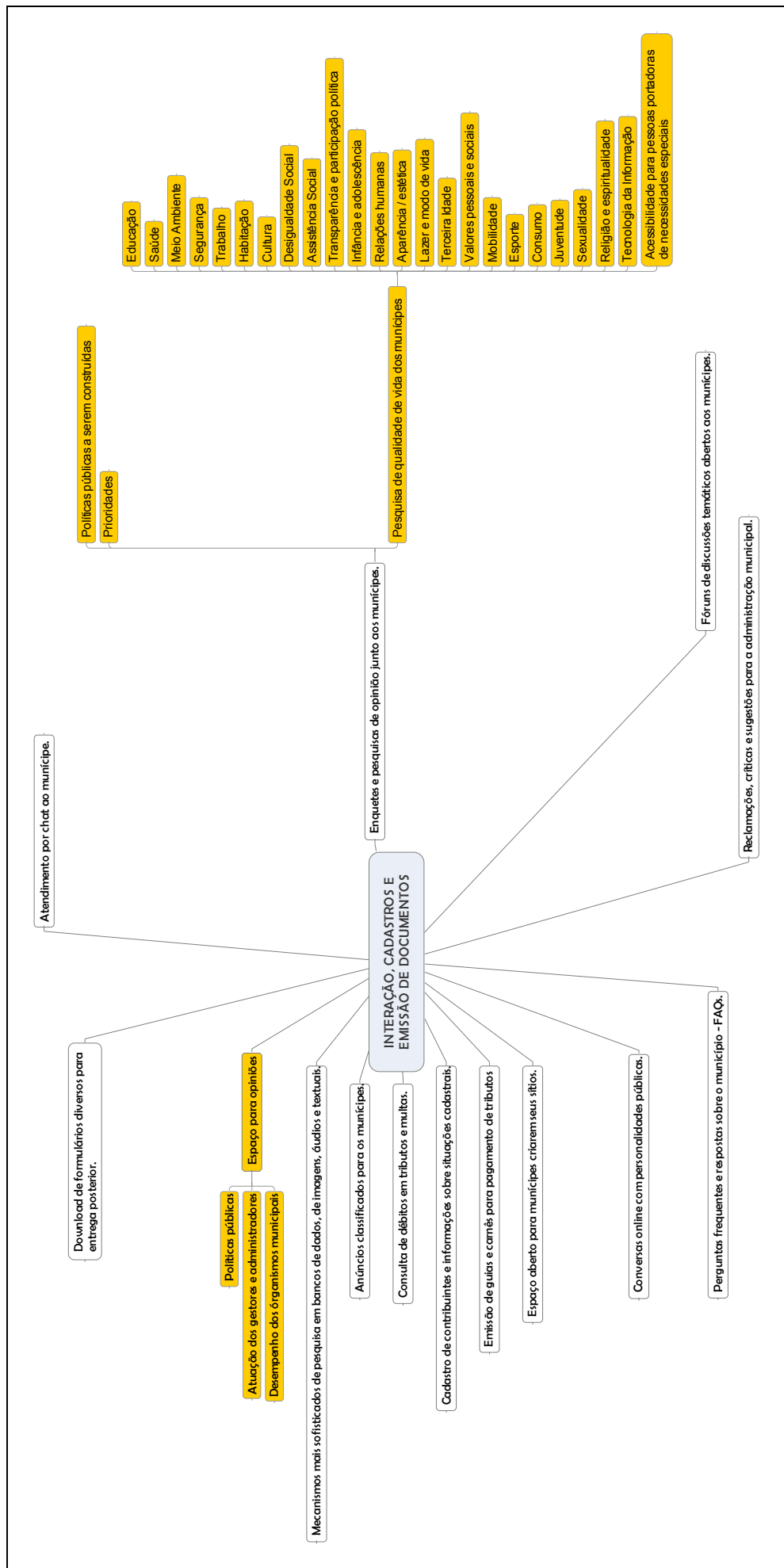


Ilustração 20: Iconográfico para interação, cadastros e emissão de documentos

Fonte: Elaborado pelo autor com base Torres (2006)

Com a inclusão dos itens formadores dos iconográficos para transações financeiras (Ilustração 21), serviços aos cidadãos e empresas (Ilustração 22), serviços sofisticados aos cidadãos e empresas (ilustração 23) e serviços personalizados ao cidadão (ilustração 24), e serviços especiais (Ilustração 25) o portal aprimora-se ainda mais em relação ao **conteúdo** ao apresentar sistemas avançados de transações administrativas, como por exemplo, nos *links* <Processos de licitações por Internet>, <Acompanhamento de processos judiciais>, <Resultados de exames médicos laboratoriais>. Ao promover ambientes sociais virtuais, como no *link* <Suporte a comunidades virtuais do município>. Evolui profundamente em relação ao **desempenho dos artefatos tecnológicos**, quanto à idéia de praticidade, comodidade e adequação ao cotidiano, ou seja, da conveniência para o cidadão, por exemplo, nos *links* <Programa de apadrinhamento virtual> e <Processos para aprovação de obras de construção civil>.

Considerando a profundidade dos serviços eletrônicos disponíveis, a capacidade do executivo municipal entender as necessidades de informações e serviços e, principalmente, em relação à qualidade dos serviços do portal e à eficiência da máquina pública, evidenciada nos *links* <Saúde>, <Orientação à família>, <Oportunidades /banco de empregos para portadores de necessidades especiais>, <Criação de um negócio: orientação e auxílio>, <Integração do cidadão e empresas com projetos municipais>, <Programas mais sofisticados de aprendizagem a distância>, <Resumos personalizados de notícias>, <Monitoramento de logradouros com câmaras pela Internet>, <Sistemas de alertas diversos>. Evolui quanto ao grau de **maturidade e funcionalidade**, ao integrar transações financeiras e de serviços (G2C, G2B, G2G), nos *links* <Pagamento de tributos diretamente no portal>, <Licenciamento ambiental>, <Processamento de doações>, <Dívidas>, <Leilões eletrônicos>, <Central eletrônica de compras e pregões>. Evolui quanto à **funcionalidade** ao incentivar a criação de comunidades de interesse específico que ajudem o usuário a interagir, como nos *links* <serviços de e-mail gratuito para munícipes>. Quanto ao **relacionamento com o cidadão**, com a disponibilização dos itens constantes nos iconográficos referidos, atingimos o relacionamento máximo, ou seja, a categoria de relacionamento pessoal, através de serviços personalizados, individualizados e customizados.

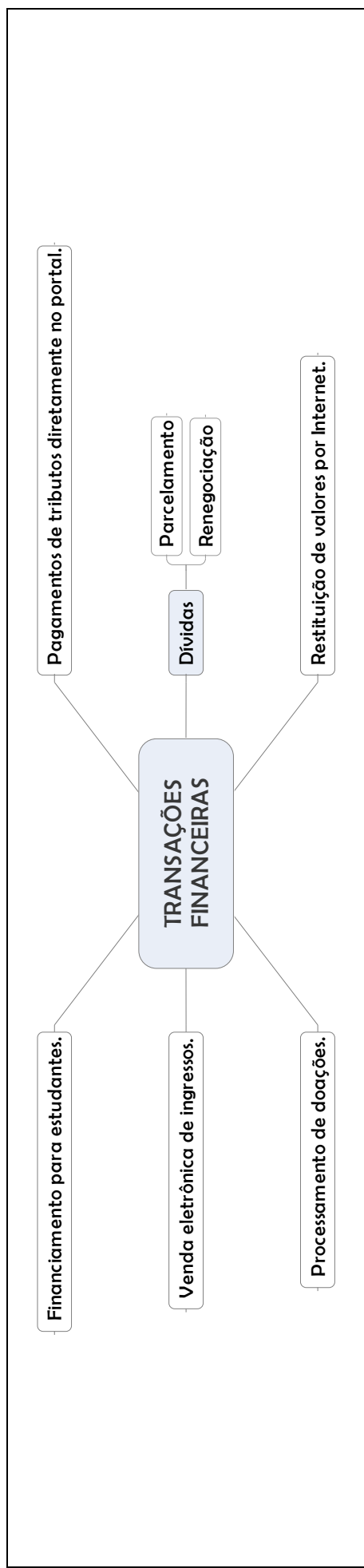


Ilustração 21: Iconográfico para transações financeiras

Fonte: Elaborado pelo autor com base Torres (2006)

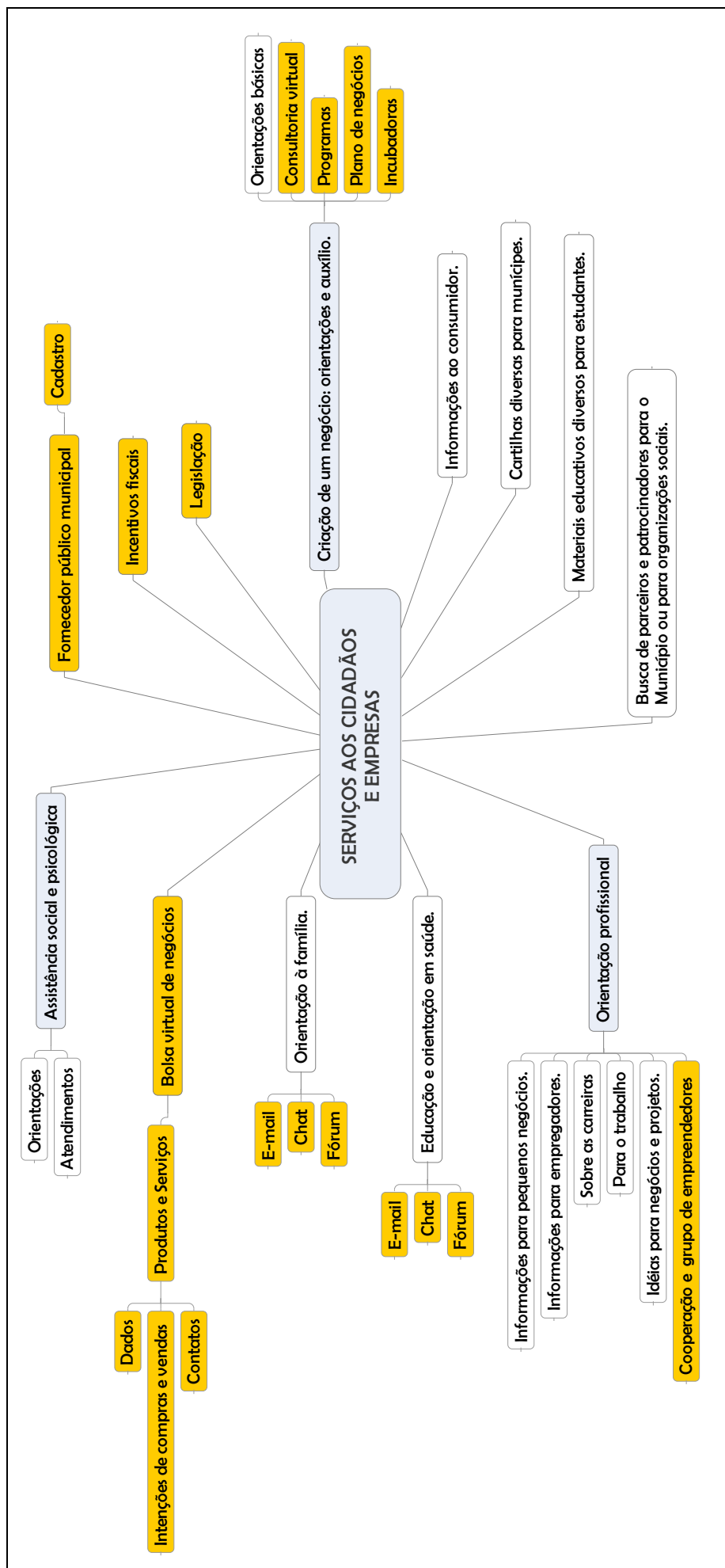


Ilustração 22: Iconográfico para serviços aos cidadãos e empresas

Fonte: Elaborado pelo autor com base Torres (2006)

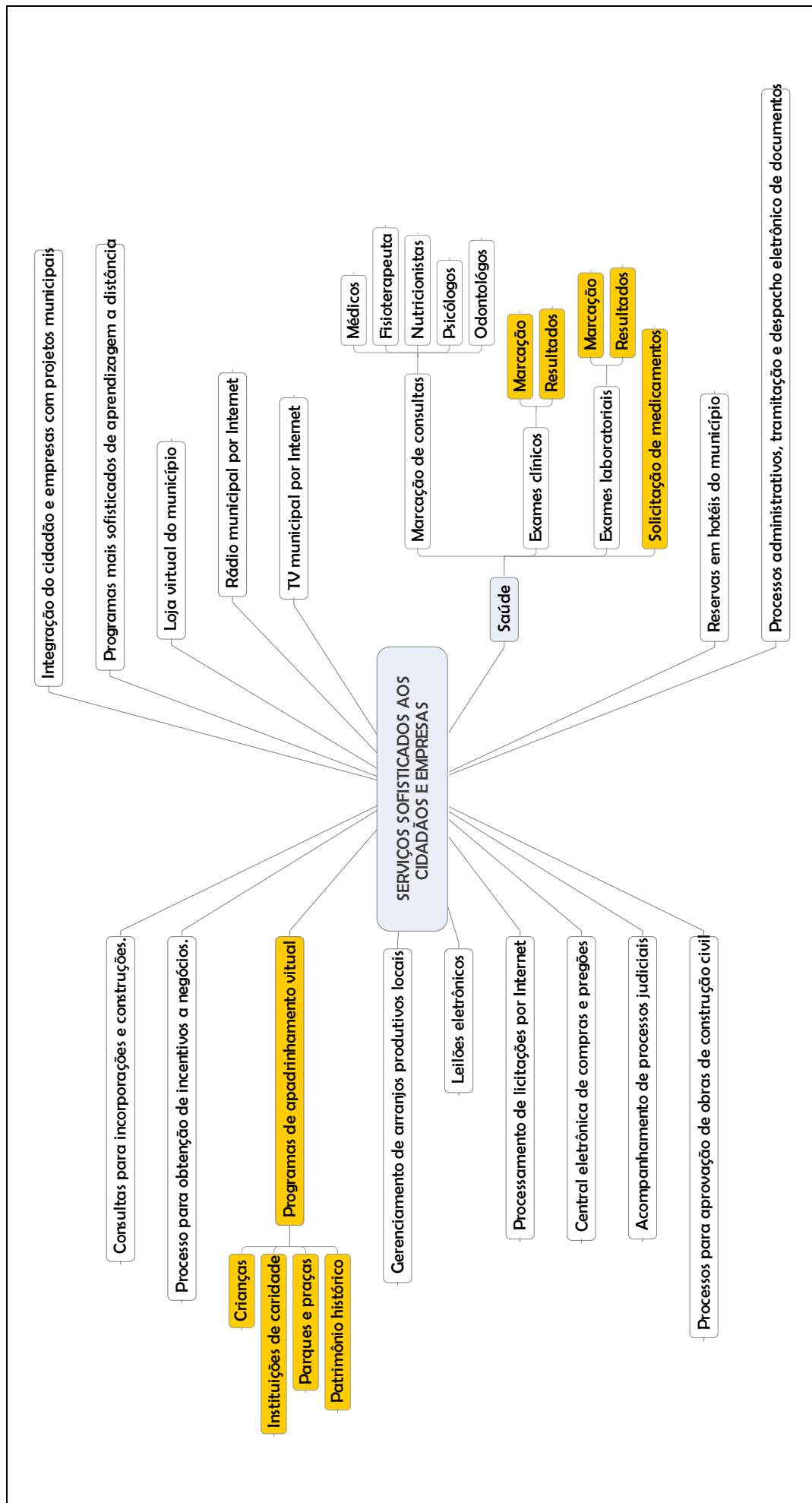


Ilustração 23: Iconográfico para serviços sofisticados aos cidadãos e empresas

Fonte: Elaborado pelo autor com base Torres (2006)

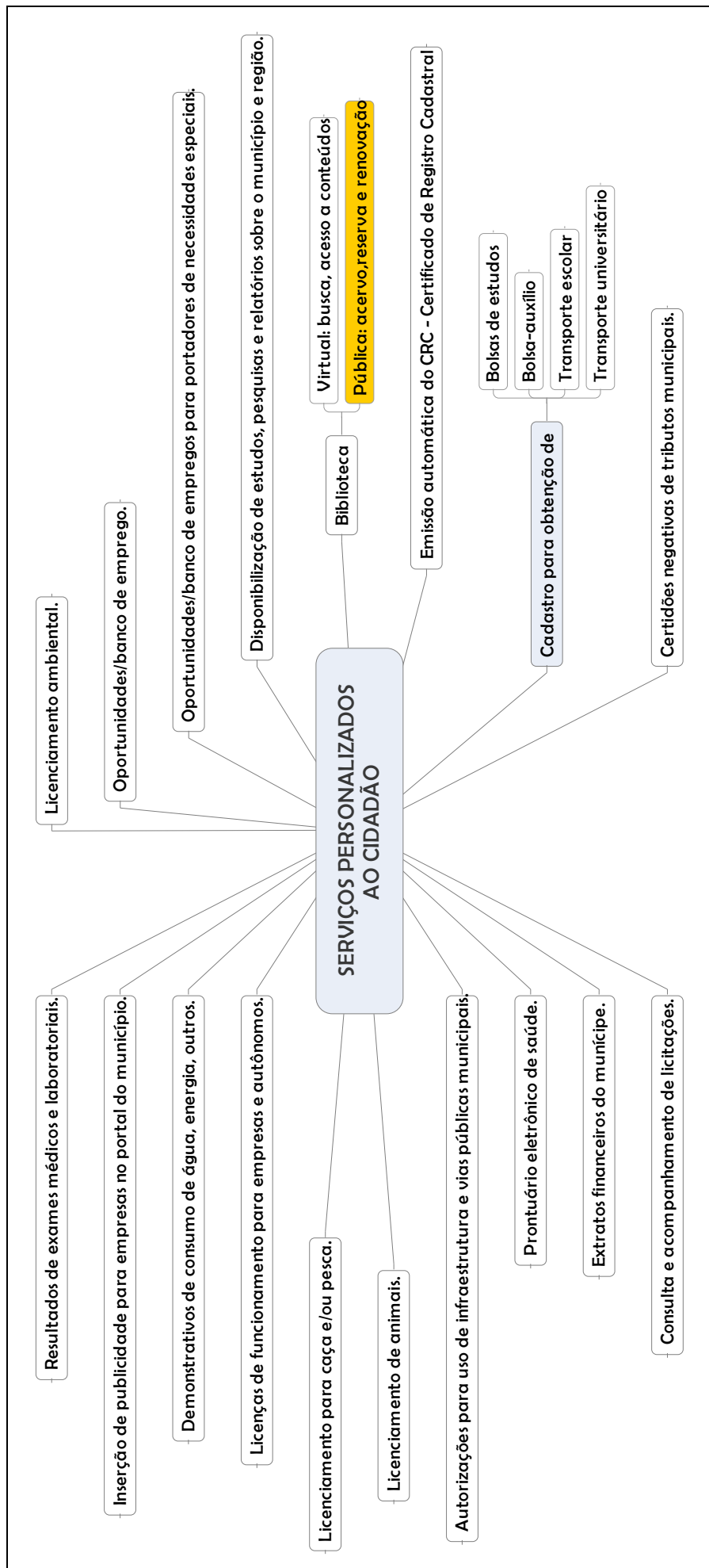


Ilustração 24: Iconográfico para serviços personalizados ao cidadão

Fonte: Elaborado pelo autor com base Torres (2006)

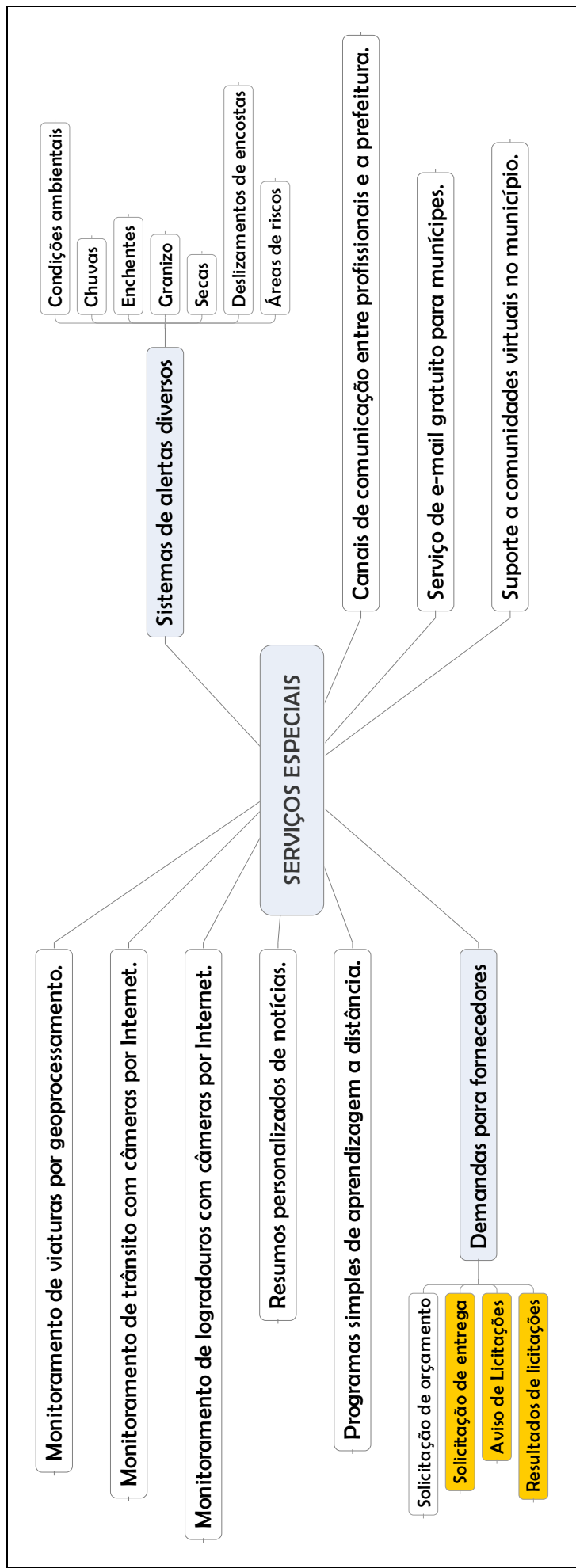


Ilustração 25: Iconográfico para serviços especiais

Fonte: Elaborado pelo autor com base Torres (2006)



Os iconográficos para integrações de processos (Ilustração 26) e canais de democracia eletrônica (Ilustração 27), apresentam em relação ao **desempenho dos artefatos tecnológicos**, itens que possibilitam transpor o relacionamento cidadão e executivo municipal, criando relacionamento com os atores sociais, no link <Fóruns e chats para audiências públicas>, <Processos de consulta e participação popular>, <Sítio para consulta pública e *feedback* permanente>. Atinge alto grau de transparência das informações sobre a administração e o gestor público, abrange o controle social que possibilita ao cidadão a monitoração dos gestores e a participação no processo construção das políticas públicas, expressos, por exemplo, nos *links* <Orçamento participativo>, <Sítio para atuação do controle interno>, e <Fórum permanente de planejamento municipal>. Além de ampliar o espaço ao legislativo municipal.

Atinge o grau de máximo de maturidade através da integração vertical e horizontal através de serviços sofisticados e completos disponibilizados por sistemas integrados, *links* <Integração com bancos para recebimento> e <Uso de certificação digital> e através da integração sem fronteiras, entre órgãos e organizações, como por exemplo, no *link* <Aprovação do orçamento pelo legislativo> e na transparência nos números e ações, no *link* <Legislativo Municipal>.

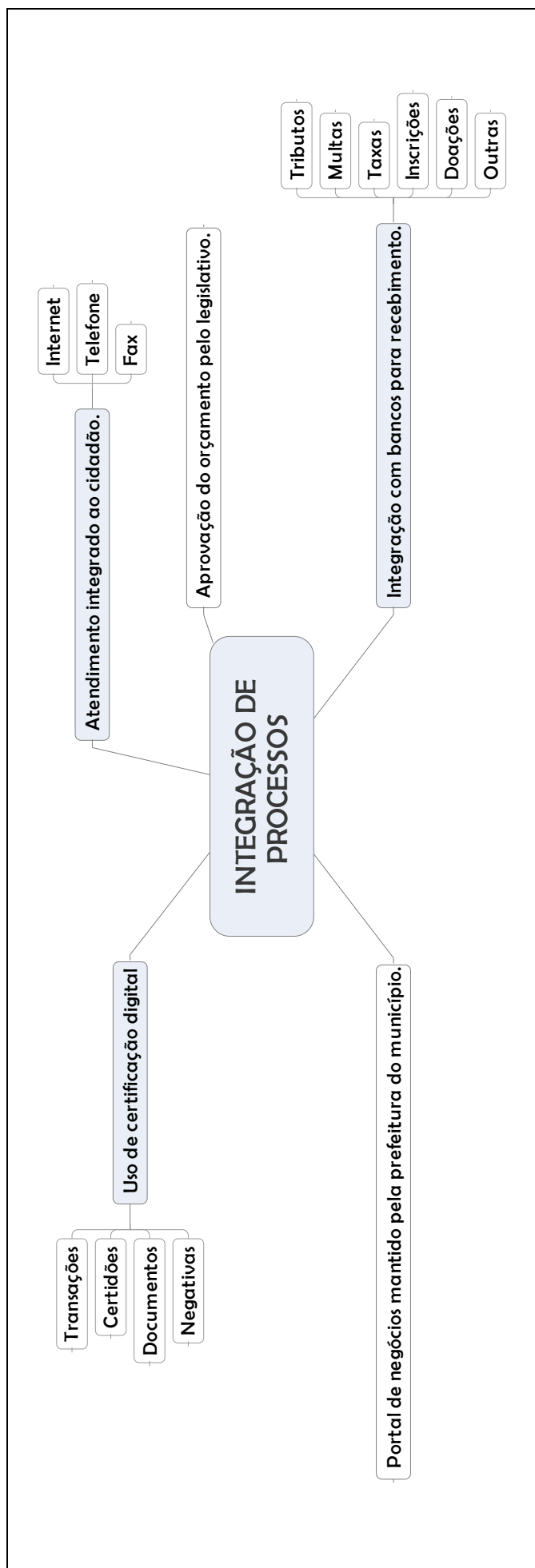


Ilustração 26: Iconográfico para integração de processos

Fonte: Elaborado pelo autor com base Torres (2006)

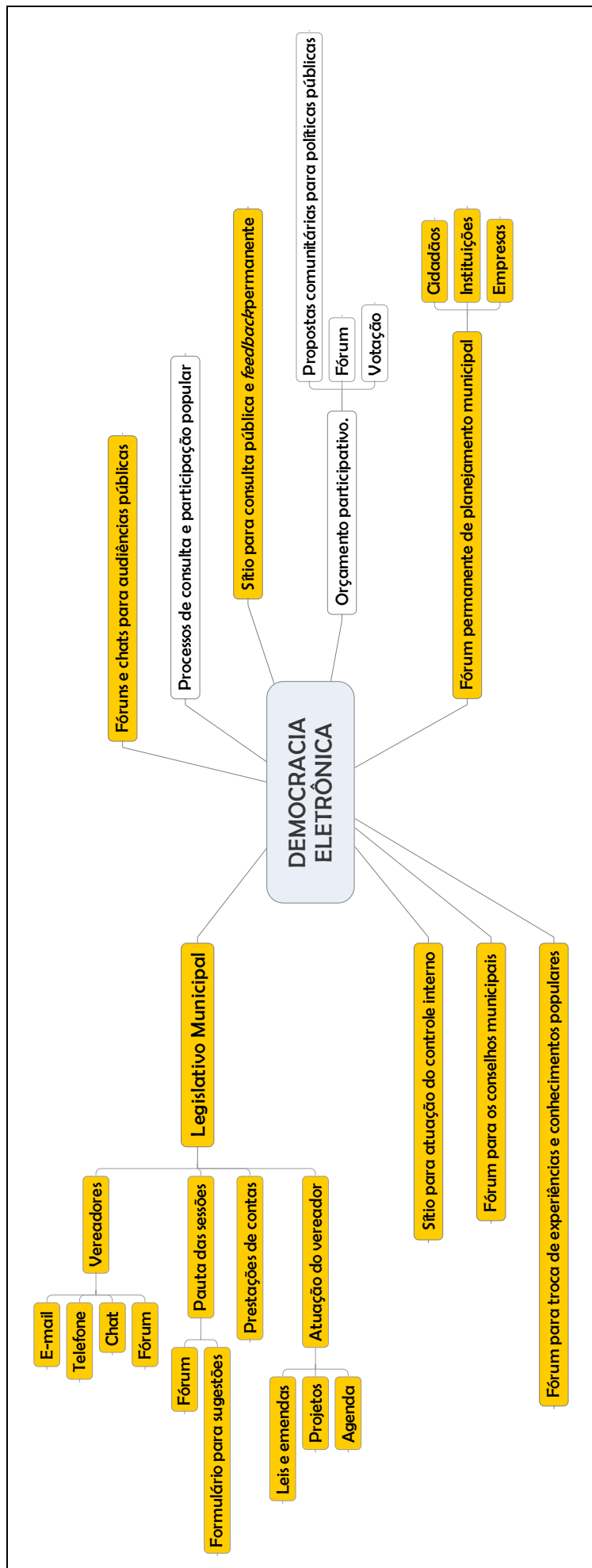


Ilustração 27: Iconográfico para canais de democracia eletrônica

Fonte: Elaborado pelo autor com base Torres (2006)

## 4.2 Alternativas gratuitas disponíveis na Internet aplicáveis à governança municipal

Um portal disponível na Internet, em resumo, é um sistema interativo desenvolvido para facilitar a organização do acesso à informação, documentos, arquivos multimídia, conteúdos especializados e a comunicação na Internet, e, neste capítulo 4, apresentamos, com base em Torres (2006), uma proposta de *design* estrutural de informações para elaboração de um portal de governo eletrônico. No entanto, o referido portal, somente será considerado eficaz quando possibilitar ao usuário atingir aos objetivos que o motivaram a acessá-lo, visando cumprir com os propósitos que o desenvolvedor, neste caso, o executivo municipal, tenha definido.

Seu sucesso ou fracasso não está centrado na quantidade de tecnologia incorporada, na relação custo e sofisticação de serviços disponíveis, embora esta seja uma realidade, mas na capacidade de cumprir a missão definida pelo desenvolvedor antes de iniciar o projeto. Se, este projeto, tem como missão utilizar a Internet como instrumento de integração e democratização, e, no entanto, o município não dispõe de recursos suficientes para aplicação imediata de recursos em um projeto de democracia eletrônica, poderá iniciá-lo, utilizando uma série de ferramentas gratuitas disponíveis na Internet.

O projeto de democracia eletrônica poderá iniciar através da criação de redes sociais<sup>69</sup> *online* em nome do município, por exemplo, o Orkut<sup>70</sup>, ou o Facebook<sup>71</sup>, ou, de preferência uma rede social individualizada através do Ning<sup>72</sup>, na qual será possível administrar *RSS Feeds*<sup>73</sup>, fotografias, vídeos, áudios, *blogs*, enviar alertas, salas de *chat*, caixa de entrada para envio de mensagens, fóruns, eventos, e grupos. Além de funções personalizáveis e fáceis de utilizar.

<sup>69</sup> Segundo a Revista Veja (Edição 2120/2009) em nenhum país do mundo as redes sociais *online* têm um alcance tão grande como no Brasil, uma audiência mensal de aproximadamente 29 milhões de pessoas, mais de 11% da audiência global.

<sup>70</sup> <http://www.orkut.com>

<sup>71</sup> <http://www.facebook.com>

<sup>72</sup> <http://www.ning.com>

<sup>73</sup> A tecnologia do RSS permite aos usuários da Internet se inscreverem em sites que fornecem *feeds*. Estes sites que mudam ou atualizam o seu conteúdo regularmente. Transmitem mensagens com estas atualizações aos usuários inscritos, desta maneira o utilizador pode permanecer informado de diversas atualizações em diversos sites sem precisar visitá-los um a um. Os *feeds* RSS oferecem conteúdo Web ou resumos de conteúdo juntamente com os links para as versões completas deste conteúdo. (fonte: <http://pt.wikipedia.org/wiki/RSS>)

Uma atenção especial, também deve ser dada aos *blogs*<sup>74</sup>, os quais “são a representação máxima da democratização de expressão na Internet” (FUSCO, 2008), assim com as redes sociais *online*, poderão ser constituídos gratuitamente, no sítio do Blogger<sup>75</sup>, ou no sítio do Blog UOL<sup>76</sup>, por exemplo, ou os *microblogs*, como o Twitter<sup>77</sup> ou o brasileiro Gozubu<sup>78</sup>. Assim como a Internet, os *blogs* estão consolidados como uma eficaz ferramenta de comunicação entre pessoas, organizações e clientes, cidadãos, pois permitem veicular informação, ou seja, o autor do blog poderá contextualizar qualquer assunto ou tema em linguagem direta e pessoal; a interação dinâmica através de um relacionamento de duas vias, próximo, objetivo em debates cronológicos, sendo possível, além de receber *feedback*, construir idéias de políticas públicas e estabelecer relacionamento com o cidadão.

<sup>74</sup> é um sítio cuja estrutura permite a atualização rápida a partir de acréscimos de artigos, em geral, organizados de forma cronológica inversa, tendo como foco a temática proposta do blog, podendo ser escritos por um número variável de pessoas.

<sup>75</sup> <https://www.blogger.com/start?hl=pt-BR>

<sup>76</sup> <http://blog.uol.com.br>

<sup>77</sup> <http://www.twitter.com>

<sup>78</sup> <http://www.gozub.com>

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Toda mudança nas atividades e nas relações humanas engendra reflexos na sociedade, é o caso das Tecnologias da Informação e Comunicação.

A ideia de uma “revolução da informação” está intensamente presente na vida de hoje, sendo com frequência vista como alvorada de uma nova era da globalização em que a sociedade da informação reinará suprema [...]. É fácil exagerar a importância disso. A novidade de todos estes elementos causa espanto, mas o mesmo ocorreu com a novidade da ferrovia, do telégrafo, do automóvel, do rádio e do telefone em sua época. Esses exemplos anteriores são instrutivos porque cada um deles, à sua maneira, alterou o modo de funcionamento do mundo, as possíveis formas de organização da produção e do consumo, de condução da política, assim como as maneiras pelas quais as relações sociais entre as pessoas podem ser transformadas, em escalas cada vez mais amplas [...].(HARVEY, 2000,p. 91)

Não chegamos ao ponto em que as TICs constituam-se em fonte de capital social, embora sejam objeto partícipe das mudanças das relações interpessoais, possibilitando a criação de laços de reciprocidade e confiança, tanto em grupos como em comunidades. Mesmo, apesar do seu poder de associação midiática, da sua aptidão nata para a formação de redes, de informação, de acesso ao conhecimento, da capacidade de comunicação, da existência do contraditório, de possibilitar a atuação política em grupos de afinidade, independentes de espaço ou tempo, e de viabilizar a reestruturação das organizações, e estarem disponíveis, em escalas diferenciadas ao setor público, como instrumentos de mudança de paradigma administrativo, relacionamento político, e de gestão.

Essa diferenciação inicia pela concepção de que o governo eletrônico não significa um processo de automação ou digitalização administrativa, transcende a ideia de modernização pela tecnologia, vai além da prestação de melhores serviços. Necessariamente, o governo eletrônico, está baseado no estabelecimento de novos canais de comunicação, de democracia e participação na construção das políticas públicas, de novas formas e estratégias de relacionamento entre o poder público constituído e os cidadãos.

Passa pela capacidade de investimentos e priorização de recursos, pelo poder municipal constituído, para uma administração que visa à democratização, sendo esta, por ferramentas eletrônicas ou não, utilizando o que está disponível na Internet de forma gratuita ou em um projeto mais complexo, que pautar a participação, a inclusão e a integração social na definição de prioridades e na construção das políticas públicas. Um executivo municipal que tenha a capacidade de observar que, nas plataformas, sistemas ou redes sociais abertas (como as milhares existentes na Internet, proporcionadas pelas TICs), qualquer pessoa, com um mínimo de conhecimento e coordenação, poderá acessar e ou criar serviços, bancos de informações, redes de relacionamento e afinidades, muito mais flexíveis, dinâmicos e democráticos, que nos canais burocráticos.

Nesse sentido, entendemos que atingimos os objetivos propostos no presente estudo após analisar a importância do governo eletrônico no suporte Internet, suas possibilidades para a construção gradual da governança, uma ferramenta de cidadania, de controle social, na perspectiva de um sistema de comunicação entre governo e cidadão, enfocando as redes interativas, na construção de uma proposta estrutural de informações para os municípios, dentro das TICs disponíveis e das condições políticas e de infraestrutura dos municípios.

Da mesma forma que é possível pensar no uso de plataformas digitais nas perspectivas do cidadão, dos processos, da cooperação, da gestão do conhecimento, entendendo a Internet como uma fonte de informação e um canal de comunicação, que permite a ligação de forma livre entre pessoas ou temas de interesse em um ambiente de criação coletiva de conhecimento, de inclusão e democracia.

Assim como, entendemos como verdadeira a hipótese da presente pesquisa de construir uma proposta estrutural de informações, baseada em Internet de apoio à governança, consistente e adaptada à realidade da maioria das prefeituras do Rio Grande do Sul, instrumentalizada a partir do governo eletrônico, contemplando suas possibilidades e vantagens, e, abordando os enfoques tecnológicos, sociais, culturais, políticos e econômicos. Acreditamos também ser viável, gradualmente, aumentar a qualidade e a integração da gestão pública, melhorar os serviços oferecidos aos cidadãos e possibilitar ações mais transparentes, democráticas e

participativas, garantindo a universalização dos serviços públicos e estimulando o exercício da cidadania.

Assim como entendemos que os resultados desse estudo, dentro de uma visão multidisciplinar de desenvolvimento regional, ao contribuir com a construção de espaços públicos de negociação dos interesses diferenciados da sociedade, na região de amplitude espacial delimitada pelo corte político-administrativo, através da modernização, democratização e fortalecimento dos governos municipais e a integração dos *stakeholders* no processo e na construção da governança, mediados pelo governo eletrônico, auxilia na constituição dos necessários espaços de influência, ampliando, efetivamente, as possibilidades de desenvolvimento.

Contribuem, ainda, no preparo de informações estratégicas, no avanço da infraestrutura de acesso à economia digital, na democratização e gestão do conhecimento, levando-se em conta os aspectos tecnológicos, organizacionais e humanos que estão presentes na cultura das organizações e na sociedade, em especial, no caso da implantação de ferramentas e tecnologias mais atualizadas.

Dessa forma, os governos que descobrirem que o conceito de inovação, em qualquer segmento, é resultante da recombinação de idéias existentes para formar algo novo e, habilitarem-se a utilizar o potencial das TICs, ao mesmo tempo em que integram grande parte dos cidadãos, seja social ou politicamente, estarão cumprindo o seu papel de gerar efeitos públicos, de viabilizar uma melhor qualidade de vida a todos os seus munícipes, objetivo primeiro de qualquer servidor público.



## REFERÊNCIAS

ALBERTIN, Luiz. A. *Aumentando as Chances de Sucesso no Desenvolvimento e Implementação de Sistemas de Informações*. Revista de Administração de Empresas, São Paulo, Jul/Ago/Set, 2006. Disponível em: <http://www16.fgv.br/rae/artigos/320.pdf>. Acesso em 13 de outubro de 2009.

ARIMA, Carlos Hideo. *Sistemas de informações gerenciais*. SCHMIDT, Paulo (org.) Controladoria: agregando valor para a empresa. Porto Alegre: Bookman. 2002.

AMSTEL, Frederick V., *Heurísticas de Nielsen*. 2003. Disponível em: [http://usabilidoido.com.br/as\\_10\\_heuristicas\\_de\\_nielsen\\_.html](http://usabilidoido.com.br/as_10_heuristicas_de_nielsen_.html). Acesso em 16 de novembro de 2009.

ARAÚJO, Vânia M.R.H; FREIRE, Isa M. *A rede internet como canal de comunicação, na perspectiva da ciência da informação*. Transinformação, v.8, n.2, maio/agosto. 1996.

ARAÚJO, Inês Lacerda. *A teoria da ação comunicativa de J. Habermas*. Palma de Mallorca: Fundació Càtedra Iberoamericana, 2008. Disponível em: [http://www.4shared.com/get/217856524/c1568037/A\\_TEORIA\\_DA\\_AO\\_COMUNICATIVA\\_DE.html;jsessionid=9BC3B26447DC200F1F4926CF9D7F1B02.dc211](http://www.4shared.com/get/217856524/c1568037/A_TEORIA_DA_AO_COMUNICATIVA_DE.html;jsessionid=9BC3B26447DC200F1F4926CF9D7F1B02.dc211). Acesso em 08 de abril de 2010.

BARBOSA, Alexandre Fernandes. *Governo eletrônico: dimensões da avaliação de desempenho na perspectiva do cidadão*. (Tese de doutorado) - FGV - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo, 2008.

BAQUERO, Marcello; CREMONESE, Dejalma. (orgs.). *Capital Social - Teoria e Prática*. Ijuí: Editora Unijuí, 2006.

BARRETO, Aldo de Albuquerque. *A questão da informação*. 1999. Disponível em: <http://www.e-iasi.org/cinfor/quest/quest.htm>. Acesso em 18 de outubro de 2009.

BIANCHETTI, Lucídio. *Da chave de fenda ao laptop: tecnologia digital e novas qualificações: desafios à educação*. Florianópolis: Vozes, 2001.

BIO, Sérgio. Rodrigues. *Sistemas de informação: um enfoque gerencial*. São Paulo: Atlas, 1996.

BLUMEN, A.; MONTEIRO, I. C. L.; SILVA, M. M. da; SILVA, V. L. da; MÉDICO, W. D. *Guia Municipal de Administração Pública*. São Paulo: Ed. NDJ, 2006.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. *Dicionário de política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BORGES, André. *Governança e política educacional: a agenda recente do Manco Mundial*. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n52/18069.pdf>. Acesso em 07 de março de 2008.

BOURDIEU, Pierre. *O Poder Simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 1989.

BRAGA, Lamartine. et al. *O papel do governo eletrônico no fortalecimento da governança do setor público*. Revista do Serviço Público Brasília 59 (1): 05-21 Jan/Mar 2008. Disponível em: [http://www.enap.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=2881](http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2881). Acesso em 12 de julho de 2008.

BRANDÃO, Elizabeth Pazito. *Conceito de Comunicação Pública*. In: DUARTE, Jorge (Org.). *Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público*. São Paulo: Atlas, 2007.

BRASIL. E-GOV. *Oficinas de Planejamento Estratégico - Relatório Consolidado do Comitê Executivo do Governo Eletrônico*. 2004 (online). Disponível em: <http://www.acessobrasil.org.br>. Acesso em 02 de maio de 2005.

\_\_\_\_\_. Grupo de Trabalho Novas Formas Eletrônicas de Interação. *Política de Governo Eletrônico para o Poder Executivo Federal*, Brasília, 2000.

\_\_\_\_\_. Comitê Executivo do Governo Eletrônico. *Dois Anos de Governo Eletrônico: Balanço de Realizações e Desafios Futuros*. Brasília, 2002. Disponível em: [www.governoeletronico.gov.br/anexos/E15\\_90balanco\\_2anos\\_egov.pdf](http://www.governoeletronico.gov.br/anexos/E15_90balanco_2anos_egov.pdf). Acesso em 15 de abril de 2008.

\_\_\_\_\_. *Comitês Técnicos de Governo Eletrônico*. Relatório Consolidado. Brasília: 2004 a. Disponível em: [www.governoeletronico.gov.br/biblioteca/arquivos/diretrizes-de-governoeletronico](http://www.governoeletronico.gov.br/biblioteca/arquivos/diretrizes-de-governoeletronico). Acesso em 23 de setembro de 2008.

\_\_\_\_\_. Grupo de Trabalho Novas Formas Eletrônicas de Interação. *Proposta de Política de Governo Eletrônico*. Brasília, 2000. Disponível em: [http://www.governoeletronico.e.gov.br/arquivos/proposta\\_de\\_politica\\_de\\_governo\\_eletronico.pdf](http://www.governoeletronico.e.gov.br/arquivos/proposta_de_politica_de_governo_eletronico.pdf). Acesso em 23 de maio de 2007.

BUARQUE, Sergio C. *Construindo o desenvolvimento local sustentável - Metodologia de planejamento*. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

BUENO, Wilson da Costa. *Comunicação Empresarial: Teoria e Pesquisa*. São Paulo: Manole, 2003.

CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

CGI.br - Comitê Gestor da Internet no Brasil. *Pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e da comunicação 2008*. São Paulo, 2009. Disponível em: [xhttp://hal.ceptro.br/cgi-bin/indicadorescgibr2008?pais=brasil&estado=rs&academi](http://hal.ceptro.br/cgi-bin/indicadorescgibr2008?pais=brasil&estado=rs&academi)

a= academia &age=de-45-a-59-anos&education=pos-mestrado&purpose= pesquisa-academica. Acesso em 12 de agosto de 2009.

\_\_\_\_\_. *A evolução da internet do Brasil 2008*. Disponível em: <http://www.cetic.br/palestras/pdf/2008/pal2008conip-06.pdf>. Acesso em 08 de setembro de 2009.

CAMPREGHER, Glauca. *Elementos metodológicos necessários a uma teoria totalizante do desenvolvimento: a totalidade real do desenvolvimento regional*. Disponível em: <http://www.fee.com.br/3eeg/Artigos/m11t04.pdf>. Acesso em 18 de abril de 2010.

CHAHIN, Alli et al. *E-gov.br: a próxima revolução brasileira*. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

COSTA, Benny Kramer; ALMEIDA, Martinho Isnard Ribeiro de (Coord.). *Estratégia: perspectivas e aplicações*. São Paulo: Atlas, 2002.

CORRADO, Frank. *A força da comunicação*. São Paulo: Makron Books, 1994.

CORRÊA, Roberto. *Planejamento de Propaganda*. São Paulo: Global, 2002.

CÔRTEZ, Marcelo (coord.) *Mapa da exclusão digital*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas-FGV / IBRE, CPS, 2003.

DOWBOR, Ladislau. *Informações para a cidadania e o desenvolvimento sustentável*. 2003. Disponível em: <https://bvc.cgu.gov.br/handle/123456789/1634>. Acesso em 18 de maio de 2008.

\_\_\_\_\_. *Redes de informação de gestão local*. 2001. Disponível em: <http://dowbor.org/infomunic.asp>. Acesso em 18 de maio de 2008.

\_\_\_\_\_. *Economia da comunicação*. 2002. Disponível em: <http://www.dowbor.org/artigos.asp>. Acesso em 15 de abril de 2008.

\_\_\_\_\_. *Novos espaços do conhecimento*. 1992. Disponível em: <http://www.dowbor.org/artigos.asp>. Acesso em 15 de abril de 2008.

DAVENPORT, Thomas. H. *Ecologia da informação: por que só a tecnologia não basta para o sucesso na era da informação*. São Paulo: Futura, 1998.

DAVENPORT, Thomas. H.; PRUSAK, Laurence. *Conhecimento empresarial*. São Paulo: Publifolha, 1999.

DE LUCA, Cristina. *O que é inclusão digital*. In: CRUZ, Renato. *O que as Empresas Podem Fazer pela Inclusão Digital*. São Paulo: Instituto Ethos, 2004. Disponível em: <http://www.cdicampinas.org.br/docs/inclusaodigital.pdf>. Acesso em 05 de julho de 2007.

DIAS, Cláudia. *Portal corporativo: conceitos e características*. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0100-19652001000100007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-19652001000100007&lng=en&nrm=iso). Acesso em 02 de maio de 2006.

\_\_\_\_\_. *Usabilidade na web - criando portais mais acessíveis*. Rio de Janeiro: Alta Books, 2007.

DIEHL, Marcio. César. *Diagnóstico da necessidade de implantação de um sistema gerenciador de benefícios para a prefeitura municipal de Itaipulândia - PR*. Florianópolis, SC: UFSC, 2003. 110p. (Dissertação de Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção.

DRUCKER, Peter. *Desafios gerenciais para o século XXI*. São Paulo: Pioneira, 1999.

\_\_\_\_\_. *O advento da nova organização*. In: *Gestão do conhecimento*. Harvard Business Review. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

\_\_\_\_\_. *Sociedade pós-capitalista*. 7.ed. São Paulo: Pioneira, 1999.

DUARTE, E. F.; ARAÚJO, E.; PAIXÃO, J. R.; FREITAS, P. *Banco do Brasil*. 2005. Disponível em: [http://professores.ea.ufrgs.br/hfreitas/disciplinas/vso\\_adm01003/slides/VSO\\_Banco\\_Brasil.pdf](http://professores.ea.ufrgs.br/hfreitas/disciplinas/vso_adm01003/slides/VSO_Banco_Brasil.pdf). Acesso em 13 de maio. 2007.

DUARTE, Jorge (Org.). *Assessoria de imprensa e relacionamento com a mídia*. São Paulo: Atlas, 2003.

\_\_\_\_\_. *Comunicação Pública: Estado, governo, mercado, sociedade e interesse público*. São Paulo: Atlas, 2007.

DUMONT, Danilo M.; RIBEIRO, José A.; RODRIGUES, Luiz A. *Inteligência pública na era do conhecimento*. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2006.

EISENBERG, José. *Internet popular e democracia nas cidades*. Belo Horizonte: Revista IP - Informática Pública, v.1,n1,1999.

FARAH, Marta. *Governo local e novas formas de provisão e gestão de serviços públicos no Brasil*. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, v. 5. São Paulo: FGV, 1997. Disponível em: <http://inovando.fgvsp.br/conteudo/publicacoes/cadernos.thm>. Acesso em 19 de março de 2009.

FERREIRA, Silvia. *A questão social e as alternativas da sociedade civil no contexto das novas formas de governação*. 2008. Disponível em: [http://www.unisinos.br/publicacoes\\_cientificas/images/stories/pdfs\\_ciencias/v44n1/28a38\\_art03\\_ferreiraok.pdf](http://www.unisinos.br/publicacoes_cientificas/images/stories/pdfs_ciencias/v44n1/28a38_art03_ferreiraok.pdf). Acesso em 23 de junho de 2008.

FERNANDES, Andréa Campos Gomes. *Governo Eletrônico no Brasil*. BNDES, 2001. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br>. Acesso em 19 de junho de 2006.

FREITAS, Henrique; LESCA Humbert. *Competitividade empresarial na era da informação*. Revista da Administração, São Paulo, v.27. n. 3. P. 92-102,

julho/setembro, 1992. Disponível em: [www.rausp.usp.br/download.asp?file=2703092.pdf](http://www.rausp.usp.br/download.asp?file=2703092.pdf). Acesso em: 12 de outubro de 2008.

FREY, Klaus. *Governança Eletrônica: experiências de cidades européias e algumas lições para países em desenvolvimento*. 2000. Disponível em: [http://www.ip.pbh.gov.br/ANO3\\_N1\\_PDF/ip0301frey.pdf](http://www.ip.pbh.gov.br/ANO3_N1_PDF/ip0301frey.pdf). Acesso em 14 de novembro de 2008.

FRISSEN, Paul. *O Estado virtual: pós-modernização, informatização e administração pública*, in: Brian D. Loader (org.). *A Política do Ciberespaço: política, tecnologia e reestruturação global*. Lisboa, Instituto Piaget, 1997.

FUSCO, Camila. *O enigma dos microblogs*. Revista Exame. Disponível em: <http://info.abril.com.br/aberto/infonews/012008/30012008-12.shl>. Acesso em 10 de abril de 2009.

GATES, Bill. *A empresa na velocidade do pensamento*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

GOLDRATT, Eliyahu. M. *A síndrome do palheiro: garimpando informação num oceano de dados*. São Paulo: Nobel, 1991.

GOVERNMENTS ONLINE INTERNATIONAL NETWORK. *Online consultation in 90 countries - Initiatives to foster e-democracy*. 2001. Disponível em: <http://www.governments-online.org/>. Acesso em 17 de abril de 2010.

GUIMARÃES, José Ribeiro Soares; JANNUZZI, Paulo de Martino. *Indicadores sintéticos no processo de formulação e avaliação de políticas públicas: limites e legitimidades*. Disponível em: [http://www.abep.nepo.unicamp.br/site\\_eventos\\_abep/PDF/ABEP2004\\_296.pdf](http://www.abep.nepo.unicamp.br/site_eventos_abep/PDF/ABEP2004_296.pdf). Acesso em 25 de junho de 2010.

\_\_\_\_\_. *IDH, indicadores sintéticos e suas aplicações em políticas públicas*. Texto elaborado para finalidades didáticas a partir de outro já publicado na Revista

Brasileira de Administração Pública, Rio de Janeiro, v.36(1):51-72, jan/fev (2002), Disponível em: [http://www.anipes.org.br/cursos/pdf/fontes\\_indicadores/ind\\_idh\\_pot\\_limites.pdf](http://www.anipes.org.br/cursos/pdf/fontes_indicadores/ind_idh_pot_limites.pdf). Acesso em 25 de junho de 2010.

GRAU, Nuria Cunill. *Repensando o Público Através da Sociedade*. Rio de Janeiro: Editora Revan, 1997.

GREGÓRIO FILHO, Álvaro Santos. *Cidadania digital: um estudo do portal Cidadão.SP*. Programa Interdisciplinar em Educação, Comunicação e Administração, Universidade de São Marcos (Dissertação de Mestrado), São Paulo, 2006.

GUIDI, Leda. *Democracia Eletrônica em Bolonha*. In: Internet e Política. Teoria e Prática da Democracia Eletrônica. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

GUTMANN, Amy. *A desarmonia da democracia*. Lua Nova; revista de cultura e política, n. 36, 1995.

HARVEY, David. *Espaços de esperança*. São Paulo: Edições Loyola, 2000.

HELDMAN, Kim. *Gerência de projetos: Guia para o exame oficial do PMI*. Tradução de Luciana do Amaral Ferreira. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa Nacional por Amostra de domicílio - PNAD 2009*. Disponível em: [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2009/pnad\\_brasil\\_2009.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2009/pnad_brasil_2009.pdf). Acesso em 10 de novembro de 2010.

JARDIM, José Maria. *Capacidade governativa, informação e governo eletrônico*. DataGramZero: revista de ciência da informação, v.1, n.5, out. 2000. Disponível em: <http://www.dgz.org.br/out00/Art01.htm>. Acesso em: 08 de agosto 2006.

\_\_\_\_\_. *Transparência e opacidade do estado no Brasil. Usos e desusos da informação governamental*. Niterói: EdUFF, 1999.



JANNUZZI, Paulo de Martino. *Indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas*. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4findic-curso-texto.pdf> . Acesso em: 18 junho 2010.

JOIA, L. A. (2002). *Governo eletrônico: em busca de uma conceituação*. Disponível em: [http://www.ebape.fgv.br/e\\_government/asp/dsp\\_oquee.asp](http://www.ebape.fgv.br/e_government/asp/dsp_oquee.asp). Acesso em 10 de maio de 2006.

KARAM, Francisco José. *A ética jornalística e o interesse público*. São Paulo: Summus, 2004.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. *Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?* Revista de Administração Pública, v.40, n.3, mai.jun 2006

KOPPLIN, Elisa; FERRARETTO, Luiz Artur. *Assessoria de imprensa: teoria e prática*. Porto Alegre: Sagra/DC Luzzatto, 1996.

KOTLER, Philip. *Marketing para organizações que não visam o lucro*. São Paulo: Atlas, 1978.

KUCINSKI, Bernardo. *Jornalismo na era virtual: ensaios sobre o colapso da razão ética*. São Paulo: Unesp, 2005.

KUNCSH, Margarida da Maria Krohling. *Relações Públicas e Modernidade: novos paradigmas na comunicação organizacional*. São Paulo: Summus, 1997.

\_\_\_\_\_. *Planejamento de relações públicas na comunicação integrada*. São Paulo: Summus, 2003.

LASTRES, Helena Maria Martins; FERRAZ, João Carlos. *Economia da informação, do conhecimento e do aprendizado*. In: LASTRES, Helena Maria Martins; ALBAGLI,

Sarita (Org.). *Informação e globalização na era do conhecimento*. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

LAUDON, Keneth. C.; LAUDON, Jane. Price. *Sistemas de Informação com Internet*. 4. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1999.

LÉVY, Pierre. *O que é o virtual*. São Paulo: Editora 34 Ltda, 1996.

\_\_\_\_\_. *As tecnologias da inteligência - O futuro do pensamento na era da informática*. São Paulo: Editora 34 Ltda, 1999.

\_\_\_\_\_. *Cibercultura*. São Paulo: Editora 34 Ltda, 2000.

LONTI, Z. & M. WOODS, M. *Towards Government at a Glance: Identification of Core Data and Issues related to Public Sector Efficiency, OECD Working Papers on Public Governance*, No. 7, OECD Publishing. doi: 10.1787/245570167540.2008. Disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/52/34/40209928.pdf>. Acesso em 22 de agosto de 2008.

MAIA, Rousiley C. M. *Internet e Política. Teoria e Prática da Democracia Eletrônica*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

MARCELINO, Luciano Rodrigues. *Sistema de gestão orientada por processos - SGOPP: uma proposta de um sistema de gestão OPP sistêmico e sua metodologia de implantação*. (Tese de doutorado). Universidade Federal de Santa Catarina: Florianópolis. 2007. Disponível em: <http://tede.ufsc.br/teses/PEPS5118.pdf>. Acesso em 23 de março de 2009.

MARCONDES, Carlos H.; JARDIM, JOSÉ M. *Políticas de Informação Governamental: a construção de Governo Eletrônico na Administração Federal do Brasil*. In. Revista de Ciência da Informação, n. 2. 2003. Disponível em: [http://www.datagramazero.org.br/abr03/Art\\_04.htm](http://www.datagramazero.org.br/abr03/Art_04.htm). Acesso em 23 de maio de 2007.

MARCOVITCH, Jacques. *Tecnologia de informações e estratégia empresarial*. São Paulo: Futura, 1997.

MARTINS, Wolney Mendes. *Classificação das atividades de governo eletrônico e as oportunidades de aperfeiçoamento das relações sociedade/Estado*. In: FERRER, Florencia; SANTOS, Paula (Org.). *E-government: o governo eletrônico no Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2004.

MATOS, Heloiza. (2006) *Comunicação Política e Comunicação Pública*. In: Revista *Organicom*, n. 4. ECA/USP. São Paulo.

McGEE, James V.; PRUSAK, Laurence. *Gerenciamento estratégico da informação: aumente a competitividade e a eficiência de sua empresa utilizando a informação como uma ferramenta estratégica*. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos e GUIMARÃES, Tomás de Aquino. *A Relação entre Governo Eletrônico e Governança Eletrônica no Governo Federal Brasileiro*. In: *Anais do encontro nacional de administração pública e governança*, Rio de Janeiro, 2004. CD-ROM.

MEIRELLES, Fernando de Souza. *Informática – Novas Aplicações com Microcomputadores*. São Paulo: McGraw-Hill, 1994.

MONTEIRO, Graça França. *A Singularidade da comunicação pública*. In: DUARTE, J. (Org.). *Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público*. São Paulo: Atlas, 2007.

MORESI, Eduardo Amadeu D. *Inteligência organizacional: um referencial integrado*. *Ci. Inf.*, Brasília, v. 30, n. 2, maio/ago. 2001.

MÜLLER, José C. *Tecnologia de informação: desafio para o planejamento e controle empresarial*. Disponível em: [http://www.abepro.org.br/biblioteca/enegep\\_2001\\_tr72\\_0615.pdf](http://www.abepro.org.br/biblioteca/enegep_2001_tr72_0615.pdf). Acesso em: 22 de janeiro de 2006.

NASCIMENTO, Marcelo. B. do; TAVARES, Alexei C. *Tecnologia de acesso em telecomunicações*. São Paulo: Berkeley Brasil, 2002.

NEVES, Roberto de Castro. *Comunicação empresarial integrada*. Rio de Janeiro: Mauad, 2000.

NEGROPONTE, Nicholas. *A vida digital*. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

NIELSEN, Jacob. *Projetando websites*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2000.

NIELSEN, Jacob; LORANGER, Hoa. *Usabilidade na web - Projetando websites com qualidade*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

O'BRIEN, James A. *Sistemas de Informações e as decisões gerenciais na era da Internet*. São Paulo: Saraiva, 2004.

O'CONNELL, Kin. *Computerizing government: the next generation*. *The American City & Contry*. Disponível em: [http://americacityandcounty.com/mag/government\\_computerizing\\_government\\_next/](http://americacityandcounty.com/mag/government_computerizing_government_next/). Acesso em 23 janeiro de 2006.

PEREIRA, Isa. *A Comunicação como ferramenta de mobilização social: o caso das organizações da sociedade civil*. Disponível em: <http://isapereira.blogspot.com/a-comunicacao/>. Acesso em 08 de janeiro de 2006.

PHIPPS, Linda. *Controle social pelos excluídos: modelos para a sociedade da informação*. Disponível em: [http://www.ip.pbh.gov.br/ANO2\\_N1\\_PDF/ip0201phipps.pdf](http://www.ip.pbh.gov.br/ANO2_N1_PDF/ip0201phipps.pdf). Acesso em 14 de dezembro de 2006.

PINHO, J. G.; SANTANA, M. W.; CERQUEIRA, M. B. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 5. São Paulo: FGV, 1997. Disponível em: <http://inovando.fgvsp.br/conteudo/publicacoes/cadernos.thm>. Acesso em: 29 de março de 2009.

PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla B. (orgs.). *História da cidadania*. São Paulo: Contexto, 2003.

PORCARO, Rosa Maria. *Tecnologia da Comunicação e Informação e Desenvolvimento: Políticas e Estratégias de Inclusão Digital no Brasil*. Texto para Discussão n° 1147. Rio de Janeiro: Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, 2006. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/pub/td/2006/td\\_1147.pdf](http://www.ipea.gov.br/pub/td/2006/td_1147.pdf). Acesso em 19 de agosto de 2007.

PORTES, Alejandro. (2000) *Capital Social: Origens e Aplicações na Sociologia contemporânea*. In: Revista Sociologia, Problemas e Práticas, n° 33, 133-158. Disponível em: [www.scielo.org](http://www.scielo.org). Acesso em 09 de outubro de 2008.

PRADO, Otávio. *Governo eletrônico e transparência: a publicização das contas públicas das capitais brasileiras*, (Dissertação de mestrado) - FGV - Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo, 2004.

\_\_\_\_\_. *Governo eletrônico, reforma do estado e transparência: o programa de governo eletrônico do Brasil*, (Tese de doutorado) - FGV - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo, 2009.

PUIG, Toni. *La comunicación municipal cómplice com los ciudadanos*. Buenos Aires: Paidós, 2003.

PUTNAM, Robert, 1996. *Comunidade e Democracia*. Rio de Janeiro; Fundação Getúlio Vargas.

RADFAHRER, Luli. *Design/web/Design*. São Paulo, Editora Market Press, 1999.

RAMOS, Alberto. Guerreiro. *A nova ciência das organizações: uma reconceituação da Riqueza das Nações*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1989.

REGO, Francisco Gaudêncio Torquatro do. *Comunicação empresarial, comunicação institucional: conceitos, estratégias, sistemas, estrutura planejamento e técnicas*. São Paulo: Summus, 1986.

REZENDE, Denis. Alcides. *Sistemas de informações organizacionais: guia prático para projetos em cursos de administração, contabilidade e informática*. São Paulo: Atlas, 2005.

REZENDE, Denis Alcides; ABREU, Aline. *Tecnologia da informação aplicada a sistemas de informações empresariais*. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2001.

REZENDE, Denis Alcides; CASTOR, Belmiro Valverde Jobim. *Planejamento estratégico municipal: empreendedorismo participativo nas cidades, prefeituras e organizações públicas*. Rio de Janeiro: Brasport, 2005.

REZENDE, Denis. Alcides; FREY, Klaus. *Administração estratégica e governança eletrônica na gestão urbana*. 2005. Disponível em: <http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/files/journals/2/articles/30681/public/30681-32653-1-PB.pdf>. Acesso em 03 de novembro de 2008.

RODRIGUEZ, Martius Vicente; FERRANTE, Augustin. *A tecnologia da informação e a mudança organizacional*. Rio de Janeiro: Infobook, 1995.

RODRIGUES, Jorge Nascimento. *E-gov: nova moda no Estado*. 2002. Disponível em: <http://www.janelanaweb.com/digitais/egov.html#caixa1>. Acesso em: 20 de setembro de 2009.

RONDELLI, Elizabeth. *Quatro passos para a inclusão digital*. Revista I-Coletiva, Rio de Janeiro e São Paulo, ano 1, n. 5, 2003. Disponível em: <http://www.comunicacao.pro.br/setepontos/5/4passos.htm>. Acesso em 22 de setembro de 2008.

SARTI, Erika, *Meta Tags - O que são e como utilizá-las*. Disponível em <http://www.infowester.com/metatags.php>. Acesso em 23 agosto de 2007.

SANTOS, Luiz Alberto; CARDOSO, Regina Luna dos Santos. *Governo eletrônico no Brasil: Modernização do estado e políticas para inclusão digital no contexto do ajuste fiscal*. Disponível em: <https://acesoseguro.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/670036.PDF> . Acesso em 05 de maio de 2007.

SANTOS, Roberval. *Governo eletrônico: o que se deve e o que não se deve fazer*. Caracas: CLAD, 2002. Disponível em: [http://www.cnti.gob.ve/cnti\\_docmgr/sharedfiles/gobiernoelectronico9.pdf](http://www.cnti.gob.ve/cnti_docmgr/sharedfiles/gobiernoelectronico9.pdf). Acesso em 18 de maio de 2006.

SILVEIRA, Sérgio. Amadeu. *Poder no ciberespaço: o Estado-Nação, o controle e a regulamentação da Internet*. Dissertação de mestrado, São Paulo, USP, 2000.

SOARES, L. G.; LEMOS, G.; COLCHER, S. *Redes de computadores: das LANs, MAMs e WANs às redes*. Rio de Janeiro: Campus, 1995.

SENGE, Peter. *A quinta disciplina: arte, teoria e prática da organização que aprende*. São Paulo: Best Seller, 2003.

SHAPIRO, Carl; VARIAN, Hal R. *A economia da informação: como os princípios econômicos se aplicam à era da Internet*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

SIMCSIK, Tibor; POLLONI, Enrico G. F. *Tecnologia da informação automatizada*. São Paulo: Berkeley Brasil, 2002.

STAIR, Ralf. M. *Princípios de sistemas de informação: uma abordagem gerencial*. Rio de Janeiro: LTC, 1998.

STEWART, Thomas A. *Capital intelectual: a nova vantagem competitiva das empresas*. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

TAJRA, Sanmya Feitosa. *Informática na educação*. 6.ed. São Paulo: Érica, 2001.

TAKAHASHI, Tadao (org.). *Sociedade da Informação no Brasil - Livro verde*. Brasília: MCT, 2000. Disponível em: <http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/18878.html>. Acesso em 20 de novembro de 2006.

TANENBAUM, Andrew S. *Redes de computadores*. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

TAPSCOTT, Don. *Economia Digital: promessa e perigo na era da inteligência em rede*. São Paulo, Makron Books, 1997.

TAPSCOTT, Don; CASTON, Art. *Mudança de Paradigma*. São Paulo: Makron, 1995.

TAPSCOTT, Don; WILLIAMS, Antony D. *Wikinomics - como a colaboração em massa pode mudar o seu negócio*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2007.

TEIXEIRA, Alberto. *Internet na transparência da gestão pública municipal: a experiência do Estado do Ceará*. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2004.

TORRES, Noberto (org.). *Avaliação de Websites e indicadores de e-gov em municípios brasileiros: relatório final*. São Paulo: FGV, 2006. Disponível em: [http://www.sumaq.org/egov/WF\\_Publicaciones.aspx](http://www.sumaq.org/egov/WF_Publicaciones.aspx). Acesso em 13 de setembro de 2007.

TURBAN, E.; RAINER, R. K.; POTTER, R. E. *Administração de tecnologia da informação: teoria & prática*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.



UNITED NATIONS (DESA). *E-Government Survey 2008. From e-Government to Connected Governance*. United Nations, New York, 2008. Disponível em: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN028607.pdf>. Acesso em 20 de maio de 2009.

UNITED NATIONS OFICIAL SITE - *Millennium development goals indicators - Internet Users*. Disponível em: <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/SeriesDetail.aspx?srid=608&crid=>. Acesso em 16 de setembro de 2009.

VAZ, José Carlos. *Limites e possibilidades do uso de portais municipais para promoção da cidadania: a construção de um modelo de análise e avaliação*. 2003. 490 p. (Tese de doutorado) - FGV - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo, 2003.

\_\_\_\_\_. *Administração pública e governança eletrônica: possibilidades e desafios para a tecnologia da informação*. São Paulo: Instituto Pólis, 2001. Disponível em: <http://www.polis.org.br/publicacoes/download/arquivos/ap-governanca-eletr.ppt>. Acesso em 09 de abril de 2007.

VILELLA, Renata Moutinho. *Conteúdo, Usabilidade e Funcionalidade: três dimensões para a avaliação de portais estaduais de Governo Eletrônico na Web*. 2003. Dissertação de Mestrado em Ciência da Informação. Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG, Belo Horizonte, 2003.

WALTON, Richard E. *Tecnologia de Informação: o uso de TI pelas empresas que obtém vantagem competitiva*. São Paulo: Atlas, 1998.

WORLD BANK. *Governance and development*. Washington, Oxford University Press, 1992.

ZUGMAN, Fábio. *Governo eletrônico: Saiba tudo sobre esta revolução*. São Paulo: Livro Pronto, 2006.