

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE COMUNICAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO
LINHA DE PESQUISA – POLÍTICAS DE COMUNICAÇÃO

Sobre promessas da era da Internet:

**Uma análise de mudanças no relacionamento Estado – Sociedade
decorrentes da utilização intensiva de tecnologias de comunicação e informação por agentes
públicos no Brasil.**

Regina Luna Santos de Souza

Tese de doutorado apresentada como exigência para
obtenção do título de Doutor em Comunicação,
sob a orientação do Professor Doutor
Murilo César Ramos.

Brasília, fevereiro de 2008.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE COMUNICAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO
LINHA DE PESQUISA – COMUNICAÇÃO E POLÍTICA

Sobre promessas da era da Internet:

Uma análise de mudanças no relacionamento Estado – Sociedade decorrentes da utilização intensiva de tecnologias de comunicação e informação por agentes públicos no Brasil.

Regina Luna Santos de Souza

Este exemplar corresponde à versão final da tese defendida e aprovada pela Banca Examinadora em 28 de fevereiro de 2008.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Murilo César Ramos (Orientador)

Prof. Dr. César Ricardo Siqueira Bolaño

Prof. Dr. Othon Jambeiro

Prof. Dr. Humberto Falcão Martins

Prof. Dr. Francisco Gaetani

Suplentes:

Profª. Dra. Nélia del Bianco

ÍNDICE

VOLUME I

LISTA DE QUADROS	VI
LISTA DE TABELAS	VII
AGRADECIMENTOS	VIII
RESUMO	X
ABSTRACT	XI
PARTE I – OBJETO DE ESTUDO	1
1. APRESENTANDO A PESQUISA	2
1.1. <i>Políticas de Comunicação na era da Internet: o Governo Eletrônico muda a relação Estado-Sociedade?</i> ..	2
1.2. <i>Objeto e objetivos</i>	8
1.3. <i>Sobre o balizamento temporal</i>	10
1.4. <i>Sobre a problematização e as justificativas</i>	14
1.4.1. <i>Definindo a Exclusão Digital</i>	18
1.4.2. <i>Fundamentos Socioeconômicos da Dinâmica da Exclusão</i>	22
1.4.3. <i>Definindo a “Political Literacy”</i>	28
1.5. <i>Caracterização do Cenário Brasileiro: estamos todos prontos para o “Admirável Novo Mundo”?</i>	34
1.5.1. <i>O componente educacional da Exclusão Social: Nível de escolaridade formal e desenvolvimento de competências na área de Leitura, Matemática e Ciências da população brasileira</i>	35
1.5.2. <i>A face econômica da Exclusão Social: características da distribuição de renda da população brasileira</i>	43
1.5.3. <i>Caracterizando a Exclusão Digital: acesso à Internet no Brasil (telefonia)</i>	44
1.5.4. <i>A face econômica da Exclusão Digital: acesso à Internet – equipamentos, tipos de conexão e provedores de acesso no Brasil</i>	50
1.5.5. <i>Efeito “país retardatário” – a maturidade dos arranjos institucionais para a proteção dos direitos do consumidor dos serviços de telefonia e de acesso à Internet</i>	54
1.5.6. <i>Efeito “país retardatário” – arranjos institucionais para a garantia da segurança das informações dos cidadãos e de repressão a crimes tecnológicos</i>	65
1.5.7. <i>A prontidão cívica: tentativa de tipificação do cidadão “eletrônico” brasileiro e da utilização das TIC no exercício da cidadania</i>	68
2. HIPÓTESES DO TRABALHO	79

PARTE II – DISCUSSÃO METODOLÓGICA E TEÓRICA	84
3. CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS	85
3.1. <i>Coletando informações, “ligando os pontos” e formando figuras: Como selecionar e priorizar os fatos a serem analisados?</i>	85
3.2. <i>Em busca de um estatuto metodológico para as comparações de grandes processos: a contribuição de Charles Tilly e de Paul Pierson.</i>	92
3.3. <i>Construindo o estatuto metodológico para a análise comparada do uso das TIC no relacionamento Estado-Sociedade: métodos qualitativos e a análise de casos.</i>	98
4. CONSTRUÇÃO DO ARCABOUÇO TEÓRICO	101
4.1. <i>Teoria do Espaço Público</i>	101
4.1.1. <i>Sobre a Teoria do Espaço Pública: Antecedentes</i>	102
4.1.2. <i>A Esfera Pública em Habermas</i>	105
4.1.3. <i>A Crítica a Habermas e Desenvolvimentos Teóricos Posteriores</i>	110
4.2. <i>Mundos reais e virtuais: entendendo o Ciberespaço e a Ciberdemocracia.</i>	116
4.2.1. <i>Ciberespaço: novas formas de interação, (des)contextualizadas?</i>	117
4.2.2. <i>Ciberespaço e Ciberdemocracia: é esse o admirável novo mundo?</i>	121
4.3. <i>Informação, tecnologia, política e mercados: confluência das ciências sociais para a compreensão da Economia da informação e da comunicação.</i>	133
4.3.1. <i>Stigler – “Knowledge is power”</i>	135
4.3.2. <i>Consolidação da Literatura sobre a Economia da Informação e da Comunicação</i>	137
4.3.3. <i>A Nova Economia das Instituições e o uso das TIC: promessas de um relacionamento Estado-Sociedade mais transparente e harmônico, pela Reforma do Estado.</i>	141
4.3.4. <i>A Nova Economia das Instituições, a Economia Francesa das Convenções e o uso das TIC: Possibilidades de diálogo com o “paradigma” predominante.</i>	154
PARTE III – O GOVERNO ELETRÔNICO EM PERSPECTIVA HISTÓRICA	164
5. UTILIZAÇÃO INTENSIVA DE TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO E O GOVERNO ELETRÔNICO EM PERSPECTIVA HISTÓRICA.	165
5.1. <i>Governo Eletrônico, determinismo tecnológico e redução do papel do Estado: a construção da “Sociedade da Informação”.</i>	166
5.2. <i>Governo Eletrônico e o Fim do Estado como o conhecemos: o surgimento do conceito de “Sociedade em Rede”.</i>	172
5.3. <i>Governo Eletrônico como meio de reconstruir o Estado para defender os direitos sociais: o reconhecimento ao direito à informação e à comunicação e TIC como elemento de superação da Divisória Social/Digital. ...</i>	176

VOLUME II

PARTE IV - A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA E ESTUDOS DE CASO.....	195
6. A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA COM A UTILIZAÇÃO INTENSIVA DAS TIC E GOVERNO ELETRÔNICO EM PERSPECTIVA.....	196
6.1. <i>Governo Eletrônico – a construção do conceito de “Sociedade da Informação” no Brasil.</i>	196
6.2. <i>Governo Eletrônico e o fim do Estado como o conhecemos: a construção do conceito de “Sociedade em Rede” no Brasil.</i>	201
6.3. <i>Em busca do Estado voltado para o Cidadão: pode o Governo Eletrônico reverter a tendência?</i>	223
7. EXPERIÊNCIA BRASILEIRA COM IMPLEMENTAÇÃO DE PROJETOS DE GOVERNO ELETRÔNICO: A IMPLANTAÇÃO DA RECEITA FEDERAL VIRTUAL	240
7.1 <i>O Contexto da Implementação da Experiência: histórico da administração tributária no Brasil.</i>	239
7.2. <i>Uso das TIC no mundo das “obrigações” na Administração Pública Brasileira: a implantação da Receita Federal Virtual.</i>	246
7.3. <i>Críticas ao modelo de implementação das TIC na administração tributária brasileira.</i>	264
8. EXPERIÊNCIA BRASILEIRA COM IMPLEMENTAÇÃO DE PROJETOS DE GOVERNO ELETRÔNICO: AMPLIAÇÃO DO ATENDIMENTO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL PELA IMPLANTAÇÃO DO “BALCÃO VIRTUAL”	275
8.1. <i>Histórico da Previdência Social Brasileira:</i>	275
8.2. <i>Utilização intensiva das TIC no âmbito da Previdência Social: a criação do “Balcão Virtual”.</i>	285
8.3. <i>Críticas à experiência de uso intensivo das TIC na Previdência:</i>	292
9. EXPERIÊNCIAS COM AS TIC NO CONTROLE SOCIAL VIA WEB: INICIATIVAS DA SOCIEDADE CIVIL E DAS INSTÂNCIAS DE CONTROLE INTERNO E EXTERNO.	299
9.1. <i>A Importância do Controle Social e o uso das TIC: Um panorama</i>	299
9.2. <i>Experiências de Controle Social com o uso das TIC no Brasil: o controle pela Sociedade.</i>	306
9.2.1. <i>Transparência Brasil – uma OSCIP contra a corrupção.</i>	306
9.2.2. <i>Contas Abertas: traduzindo o orçamento público para a sociedade</i>	313
9.3. <i>Contrapartida das instâncias de controle (interno e externo) Estado para exercício do controle social....</i>	317
9.3.1. <i>A CGU e o uso das TIC – Transparência Pública em tempo real via Internet.</i>	317
9.3.2. <i>O Legislativo e a Transparência Governamental – controle da conformidade e do orçamento.</i>	324
9.3.3. <i>O Controle Social do Judiciário e pelo Judiciário: a ampliação do mundo dos “direitos”.</i>	333
9.4. <i>Análise das iniciativas – virtudes e limites nas iniciativas de garantir a transparência.</i>	344
PARTE V – CONCLUSÕES.....	352
10. CONCLUSÕES SOBRE A BASE TEÓRICO-METODOLÓGICA	353
11. CONCLUSÕES SOBRE O TESTE DAS HIPÓTESES	362
PARTE VI – FONTES CONSULTADAS.....	371

BIBLIOGRAFIA	372
PARTE VI – ANEXOS	404
ANEXOS – DIÁRIAS E PASSAGENS – SCDP E PÁGINA DA TRANSPARÊNCIA (CGU)	404
ANEXOS – CARTÕES CORPORATIVOS	422
APÊNDICE 1: CONCEITUAÇÃO DE INFORMATION LITERACY	425
APÊNDICE 2: CONSTRUÇÃO DE ÍNDICES EDUCACIONAIS NO BRASIL	425
A) METODOLOGIA UTILIZADA NO SAEB	425
B) METODOLOGIA UTILIZADA NO ENEM	426
C) METODOLOGIA UTILIZADA NO INAF	427
D) METODOLOGIA UTILIZADA NO PISA	428
APÊNDICE 2: CONSTRUÇÃO DO ÍNDICE DE SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES NO BRASIL	428
APÊNDICE 3: CONSTRUÇÃO DO ÍNDICE DE COMPETITIVIDADE E DO ÍNDICE DE RENOVAÇÃO DE BANCADAS, POR WANDERLEY GUILHERME DOS SANTOS	429

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - DIFERENÇAS NAS DINÂMICAS ECONÔMICAS ENTRE CENTRO E PERIFERIA	26
QUADRO 2 - COMPETÊNCIAS MÍNIMAS – EGRESSOS DA ESCOLARIDADE BÁSICA – BRASIL, ENEM 1999 - 2003	31
QUADRO 3 - DEFINIÇÃO DE HABILIDADES – EGRESSOS DA ESCOLARIDADE BÁSICA - BRASIL – ENEM – 1999-2003	31
QUADRO 4 - NÍVEIS DE DESEMPENHO EM LÍNGUA PORTUGUESA - SAEB 1999	36
QUADRO 5 – TRÊS MODELOS DE ESTADO	152
QUADRO 6 - JULGAMENTO EM UMA SITUAÇÃO COMPLEXA	159
QUADRO 7 - CONTEXTOS DE JUSTIFICAÇÃO, SEGUNDO A NATUREZA DOS VALORES	161

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – DIST. PERCENTUAL DOS ALUNOS DAS SÉRIES TESTADAS NOS NÍVEIS DE PROFICIÊNCIA EM LÍNGUA PORTUGUESA (BRASIL E REGIÕES GEOGRÁFICAS, SAEB 1999).....	37
TABELA 2 - MÉDIA DE DESEMPENHO DOS ALUNOS DAS SÉRIES TESTADAS NOS NÍVEIS DE PROFICIÊNCIA EM LÍNGUA PORTUGUESA E MATEMÁTICA(BRASIL E UNIDADES DA FEDERAÇÃO, SAEB 2001)	39
TABELA 3 - POPULAÇÃO GLOBAL ONLINE, POR PAÍS (2006).....	45
TABELA 4 - ACOMPANHAMENTO DO SERVIÇO MÓVEL DE COMUNICAÇÃO E DO SERVIÇO MÓVEL PESSOAL CRESCIMENTO DAS COMUNICAÇÕES MÓVEIS (1999-2006).....	49
TABELA 5 - MOTIVOS DE INADIMPLÊNCIA DE TELEFONIA (FIXA E MÓVEL) (EM PERCENTUAIS, 2003).....	56
TABELA 6 - EVOLUÇÃO DO ELEITORADO POR REGIÃO JANEIRO/2003 - JUNHO/2006	71
TABELA 7 - QUADRO GERAL DO ELEITORADO E DO PERCENTUAL DE COMPARECIMENTO - BRASIL- CÂMARA DOS DEPUTADOS - 1950/2006.....	71
TABELA 8 - ELEITORES FALTOSOS - EM PERCENTUAIS, POR REGIÃO - 2006	72
TABELA 9 - CLASSIFICAÇÃO DAS ELEIÇÕES CONFORME A CLASSE DE COMPETITIVIDADE - CÂMARA DOS DEPUTADOS - POR REGIÃO - 1945-2002.....	73
TABELA 10 – RENOVAÇÃO NA COMPOSIÇÃO DA REPRESENTAÇÃO LEGISLATIVA - CÂMARA DOS DEPUTADOS – REGIÕES E BRASIL - 1990/1994 - (VALORES PONDERADOS – MODO 2)	73
TABELA 11 - RENOVAÇÃO NA COMPOSIÇÃO DA REPRESENTAÇÃO LEGISLATIVA - CÂMARA DOS DEPUTADOS – REGIÕES E BRASIL - 1994/1998 -(VALORES PONDERADOS – MODO 2).....	73
TABELA 12 - RENOVAÇÃO NA COMPOSIÇÃO DA REPRESENTAÇÃO LEGISLATIVA - CÂMARA DOS DEPUTADOS – REGIÕES E BRASIL – 1998/2002 - (VALORES PONDERADOS – MODO 2)	74

Agradecimentos

Uma tese nunca será um trabalho de um pesquisador isolado, mas sempre o resultado da interação de diversas pessoas e, no caso em tela, de pessoas que muitas vezes refletem pensamentos, crenças e convenções adotadas em organizações e instituições. A todas manifesto meu agradecimento pelas contribuições que permitiram a conclusão desse trabalho e, mesmo sabendo que corro o risco de esquecer alguém, não posso deixar de agradecer a muitas pessoas e instituições que me apoiaram e me garantiram, em momentos críticos, o encorajamento e o incentivo a seguir em frente:

À minha família, pelo apoio e pela compreensão a respeito da necessidade de sacrifício de muitas horas de convivência, pelos muitos momentos em que aparentemente estava “fora da área de serviço”, perdida em mil pensamentos, trabalhando freneticamente em frente ao computador, testando diversos tipos de conexões, entrevistando pessoas... mas, principalmente, pela curiosidade em entender meu trabalho e opinar sobre a relevância do que estava a ser feito;

Ao meu orientador, Prof. Dr. Murilo César Ramos, pelo envolvimento na pesquisa, desde o início, pela coragem de apostar no estudo, apesar de ser o primeiro dessa linha em nível de Doutorado e com esse grau de interdisciplinaridade e, principalmente, pelo incentivo de revigorar o Laboratório de Políticas de Comunicação – LaPCom, integrando aos trabalhos do Laboratório os projetos desenvolvidos pelos alunos do Programa de Pós-Graduação;

Aos integrantes da banca de qualificação do Projeto, Prof. Dr. César Bolaño e Profª. Dra. Maria das Graças Rua, pelos muitos comentários, que resultaram em uma pesquisa qualitativamente superior à inicialmente planejada;

Aos muitos colegas, acadêmicos ou profissionais, técnicos entrevistados, além de professores com quem conversei e que, na troca de opiniões, ofereceram-me subsídios para “ligar os pontos” e formar figuras, no mar de informações em que naveguei nos últimos tempos;

Entre esses, não posso omitir a contribuição importante de Margarida Jardim Cavalcante, servidora pública aposentada do Ministério da Educação e ex-professora do Departamento de Educação, para a melhor elaboração do conceito de prontidão social para a apropriação dos benefícios das TIC e na definição do conceito das competências;

Tampouco posso omitir a importância do apoio ofertado pelo Prof. Dr. Mauro Boianovsky, do Departamento de Economia da UnB, pelo incentivo à participação nos cursos de História do Pensamento Econômico (e a conseqüente apresentação ao conceito de descobertas múltiplas e da oportunidade de aprofundamento na Economia da Informação e da Comunicação) e de Estudos

Avançados em Teoria Econômica, que foi vital para encontrar o foco e o fio de Ariadne na construção do marco teórico desse estudo, por me facultar entrar em contato com diversos estudiosos, especialmente na área da Nova Economia das Instituições (David Dequech e Bernardo Mueller), Política Monetária (Adriana Amado) e Economia e Ética (Célia Lessa Kerstenestky). Agradeço, imensamente, as dicas de leitura, e a enorme tolerância demonstrada na convivência, ao longo de quase um ano, com um ser “alienígena”. Tenho certeza que, tanto quanto eu, também ele se divertiu muito com as muitas perguntas e comentários que fiz, durante a imersão naquele Departamento;

Por fim, mas não menos importante, não posso deixar de mencionar o incentivo e o apoio de Beto. Não há palavras que traduzam a importância ou o grau de influência que o companheirismo, a amizade, a compreensão, a paciência e a tolerância nos momentos de maior ansiedade e pressão demonstrados por ele ao longo desses últimos quatro anos exerceram no resultado final do estudo. Mas não há dúvida alguma de que, entre as muitas pessoas a quem dedico esse trabalho, seu nome ocupa um lugar especial.

RESUMO

Esta Tese procura demonstrar que, uma vez sendo os Estados e Governos grandes produtores de informação e contumazes usuários dos meios de comunicação, por definição, já que se orientam para o controle ou a facilitação da ação social, o crescente processo de utilização intensiva das Tecnologias de Informação e Comunicação – TIC afetaria, de alguma forma, o relacionamento Estado-Sociedade. O estudo buscou construir inicialmente um estatuto teórico-metodológico próprio para analisar o fenômeno e averiguar se existe garantia de maior participação permanente e interativa dos cidadãos nos processos governamentais e um fluxo de informação constante em mão dupla. O referido estatuto foi formulado de forma sincrética e multidisciplinar, buscando respostas alternativas às fômeidas pelo quadro teórico da Esfera Pública e da Democracia Virtual, formando conexões entre o quadro teórico do Neoinstitucionalismo e das concepções defendidas pela Escola Francesa da Economia das Convenções.

Já na elaboração das hipóteses de trabalho, considerou-se a Exclusão Digital como parte da Exclusão Social, com ênfase na importância do componente educacional da Exclusão Social (nível de escolaridade formal e desenvolvimento de competências na área de Leitura, Matemática e Ciências da população brasileira) e da face econômica da Exclusão Social (características da distribuição de renda da população brasileira). Caracterizou-se a Exclusão Digital a partir da análise do acesso à Internet no Brasil (telefonia fixa, basicamente) e do acesso físico à Internet (equipamentos, tipos de conexão e provedores de acesso no Brasil) e procurou-se identificar, nas variáveis institucionais, a maturidade dos arranjos institucionais para proteção dos direitos do consumidor dos serviços de telefonia e de acesso à Internet e para garantia da segurança das informações dos cidadãos e de repressão a crimes tecnológicos. Por fim, procurou-se tipificar a prontidão cívica, a partir da identificação do cidadão "eletrônico" brasileiro e da utilização das TIC no exercício da cidadania. Para tanto, desenvolveu-se um conceito de "Political Literacy", que envolve tanto o desenvolvimento cognitivo quanto de habilidades sociais e domínio das ferramentas tecnológicas (Letramento Tecnológico) à disposição do público. Com isso, poder-se-iam constatar, objetivamente, disparidades reais em acesso e uso de TIC entre segmentos sociais brasileiros, configurando divisórias tecnológicas domésticas que condicionariam o alcance de um estado ótimo de prontidão social.

Com base no quadro teórico-metodológico desenvolvido, e a partir das hipóteses de trabalho, analisou-se a evolução do governo eletrônico no cenário mundial e no cenário brasileiro, em perspectiva histórica, identificando os grandes divisores de água na experiência mundial que também se refletiriam na experiência brasileira. A análise centrou-se em estudos de caso sobre a experiência brasileira com implementação de projetos de governo eletrônico em áreas específicas, porém de grande impacto social: a administração tributária, a Previdência Social e as iniciativas de aumento da transparência do governo por órgãos de controle institucionais e pelo controle social. À luz do que o quadro de referência teórica apontou e dos pressupostos definidos inicialmente, as hipóteses de trabalho restaram validadas, após análise dos fatos trazidos pelos estudos de caso.

ABSTRACT

This Thesis sought to elaborate a theoretical and methodological framework to the study of the consequences of the intensive ICT use by Government in the State-Society relationship, and how it would allow permanent, interactive participation of the citizens in the governmental processes and a flow of constant information in double hand. This multidisciplinary framework searches alternative answers other than the ones supplied by Public Sphere Theory and the Virtual Democracy Theory linking either, the Historical Neo-institutionalism and the French School of the Economy of the Conventions framework.

The hypotheses elaborated considered Digital Exclusion as part of the Social Exclusion, with emphasis in the importance of the educational component of the Social Exclusion (level of formal school attendance and the development of abilities in the area of Reading, Mathematics and Sciences of the Brazilian population) and of the economic face of the Social Exclusion (distribution of income of the Brazilian population). Digital Exclusion was typified with the analysis of the access to the Internet in Brazil (land telephone, basically) and of the physical access to the Internet (equipment, types of connection and access suppliers in Brazil). Besides, attention was drawn to the institutional variables, the maturity of the institutional design for protection of the rights of the consumer of telephony services and access to the Internet, citizen data privacy, and technological crimes repression. Finally, it sought to tipify some civic promptitude, departing from the identification of Brazilian electronic citizen and the ICT use. To achieve this goal, it developed a concept of “Political Literacy” which involves either individual cognitive development, his/her social abilities and his/her ICT Literacy degree.

According to the theoretical framework originally designed, the evolution of e-government projects were analysed and some landmarks were identified either in the World and in the Brazilian experience. Brazilian case studies analyses helped to confirm the initial hypotheses along with this historical analysis.

VOLUME I

PARTE I – OBJETO DE ESTUDO

1. APRESENTANDO A PESQUISA

1.1. Políticas de Comunicação na era da Internet: o Governo Eletrônico muda a relação Estado-Sociedade?

Apresento à comunidade acadêmica este estudo, teórico-conceitual e empírico, sobre mudanças no relacionamento entre Estado e Sociedade com a utilização mais intensiva, por parte dos agentes públicos, das tecnologias de informação e comunicação (TIC)¹. Como muitas situações na vida humana, este trabalho é consequência de um profundo interesse sobre como as coisas funcionam, de uma relativa insatisfação sobre os resultados observados, de um grande desejo de que as coisas funcionem melhor e de uma grande curiosidade sobre o que provoca o atual estado de coisas.

Esta curiosidade iniciou-se em 2000, quando, em decorrência do cargo efetivo que ocupo na Administração Pública Federal desde 1996 (Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental), comecei a trabalhar mais intensamente com programas e projetos governamentais desenhados para integrar as TIC às ações educativas. O programa era o *ProInfo* – Programa Nacional de Informática na Educação, e tinha como objetivo maior a capacitação dos agentes envolvidos no processo ensino-aprendizagem em novas tecnologias educacionais (*lato sensu*) e, em menor grau, a introdução de ferramentas tecnológicas de informação e comunicação no ambiente escolar e no processo ensino-aprendizagem (*hardware* e *software*, incluindo o educativo). Observou-se que o potencial de mudanças provocadas pelo uso mais intensivo dessas tecnologias na integração das ações educacionais extrapolou o ambiente escolar mais restrito e demonstrou ser um excelente catalisador para ações sociais, envolvendo a comunidade extra-escolar. Mais espantoso que o efeito do uso pedagógico das TIC sobre a comunidade escolar (professores, alunos, diretores etc.) das escolas “normais”, por assim dizer, foi o que se observou em relação à Educação Especial, pelo acompanhamento que se fazia, entre os muitos parceiros com os quais contávamos (especificamente, o Núcleo de Informática Aplicada à Educação – NIED/Unicamp), das iniciativas desenvolvidas na Associação de Assistência à Criança Deficiente – AACD (Freire e Valente, 2001).

Além disso, realizou-se um amplo trabalho de campo, à época, para monitorar e acompanhar, de perto, a implementação do Programa, em âmbito nacional, bem como avaliar os resultados e corrigir eventuais desvios de função na utilização dos laboratórios ou falhas nos cursos de capacitação de professores, gestores educacionais, professores multiplicadores e técnicos de suporte das diversas Secretarias de Educação envolvidas (prioritariamente,

¹ Por “tecnologias de informação e comunicação”, ou TIC, entende-se, aqui, um conjunto de atividades que facilitam, por meio eletrônico, a captura, o armazenamento, o processamento e a apresentação de informação. Entende-se, igualmente, que essas atividades não estão acabadas, mas encontram-se em processo de desenvolvimento, como a convergência tecnológica que vem permitindo, desde os anos 1980, que a informação, pela digitalização, facilite a integração de computadores, telecomunicações, rádio e teledifusão e artigos eletrônicos.

redes estaduais; subsidiariamente, redes municipais). Esse trabalho, efetuado em parceria com a Universidade de Brasília, com um time multidisciplinar, envolvendo professores e alunos das áreas de Administração, Educação e Estatística, além de técnicos do Ministério da Educação, mostrou que havia uma considerável diferença no grau de sucesso de implementação do Programa nas diversas localidades, cujas razões se encontravam não apenas em diferenças socioeconômicas regionais, mas igualmente por existirem diversos modelos de arranjos institucionais. Em muitos casos, esses arranjos institucionais (vinculação ou não direta com a autoridade mais alta na área de Educação, relacionamento mais ou menos harmônico entre as redes estaduais e as municipais; existência ou não de políticas de capacitação continuada para os professores; existência ou não de uma cultura de consciência de contínuo aperfeiçoamento e de cobrança de resultados, entre outros) pareciam constituir o conjunto de razões que melhor responderiam à pergunta: *“por que tanta diferença na apropriação da tecnologia e na obtenção de respostas satisfatórias à implementação do Programa?”*.

Sabendo-se do potencial do uso das TIC, mas dando-se atenção às diferentes respostas obtidas nas diversas Redes Escolares (Federal, Estadual e Municipal) e à necessidade de adequada capacitação dos agentes envolvidos, fossem da comunidade intraescolar ou extra-escolar, muita expectativa se formou a respeito de um dos projetos governamentais co-irmãos daquela época, que seria desenvolvido no âmbito do Programa de Universalização dos Serviços de Telecomunicações: a criação do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações – FUST.

A utilização do FUST previa, na época, além da instalação adicional de terminais de voz e dados nas escolas (telefones públicos e computadores, para uso pedagógico), a instalação de terminais de acesso à Internet, para uso comunitário. Esse acesso à Internet, esperava-se, aumentaria o potencial de mobilização social e de acesso a oportunidades de acesso a informação e a serviços públicos oferecidos por telefone (0800 ou 0300) e por sítios situados em portais governamentais (por exemplo, Receita, Previdência, Saúde, entre outros), utilizando inclusive os computadores já instalados em laboratórios pedagógico, além de outros terminais de voz e dados, situados em prédios públicos: escolas, postos de saúde, centros comunitários.

Com isso, o processo traria benefícios à Sociedade em geral e abriria, para o mundo acadêmico, possibilidades de estudo sobre o relacionamento Estado-Sociedade em diversas áreas: representaria um desafio aos cientistas sociais da virada do milênio e do início deste século para entender a tecnologia como o cerne das atuais tendências de transformação social e o propalado surgimento de uma ‘sociedade da informação’ ou ‘economia do conhecimento’ e suas repercussões na reorganização do trabalho, do lazer, da educação, das relações familiares e identidades pessoais. Chamaram-me a atenção as repercussões que o uso intensivo das TIC poderiam ter no processo de formulação de políticas públicas. A teoria democrática, na Ciência Política (minha formação acadêmica original), especialmente na vertente Madisoniana, tem, entre seus pressupostos, o de que o livre acesso dos grupos de interesse ao processo político e a garantia da participação popular no processo de formulação de políticas garantem formas

mais efetivas de controle social, produzindo um máximo de legitimação e uma mínima utilização de força². É este potencial que muitos acreditam, neste início de século, ser aumentado pelo acesso às tecnologias de informação e comunicação, facilitando a formação de grupos de pressão e seu contato com os formuladores de políticas públicas. Por outro lado, diversos estudiosos em Comunicação e muitos “práticos” no assunto defendem o potencial do uso das tecnologias como um fim em si mesmo, tendo o conteúdo veiculado importância secundária.

De fato, à primeira vista, é de se crer que, em havendo mais portas entre os agentes públicos e os agentes privados, existe a possibilidade concreta de maior interatividade e de produção de políticas públicas mais sensíveis aos interesses e demandas sociais, possibilitando resultados globalmente mais justos. É igualmente plausível que, em havendo maior exposição de informações sobre as ações do governo pelo uso de sítios eletrônicos, haja maior garantia, por parte dos agentes públicos, de possibilitar maior transparência sobre seus atos e decisões e, pela contrapartida da Sociedade, maior controle dos efeitos dessas mesmas ações e mais possibilidades de intervir no processo de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas. No entanto, sabe-se que os recursos necessários para interferir no processo político e provocar alterações nos resultados das interações dos atores de modo a beneficiar um grupo não estão distribuídos de forma equitativa entre todos os membros da sociedade. Varian (2005), por exemplo, aponta, de forma resumida, dois grandes problemas para a devida apropriação dos mais de 800MB de informação produzidos anualmente para cada habitante da terra: o problema da alfabetização e o problema da infraestrutura para garantir o acesso à informação produzida. Essa desigual distribuição de recursos acaba por reforçar determinadas posições de grupos dominantes; no contexto de crescente utilização das TIC na vida política, é de se inquietar sobre as suas conseqüências.

No caso brasileiro, verifica-se também um padrão de desigualdade. Não há muito tempo, foi manchete, em diversas revistas semanais, o fato de que, entre os aproximadamente 22 milhões de usuários do Orkut³, 68,02% seriam brasileiros. Análises apressadas viram aí um indicador de alta inclusão digital (logo, social) no país. No entanto, dados mais aprofundados sobre o fenômeno mostraram ser inexata essa afirmação⁴. Em junho de 2006, de uma população total de 188,10 milhões, 25,9 milhões eram usuários da Internet, dos quais 12 milhões seriam usuários ativos da Internet, mais recentemente, atualizado para 14 milhões⁵. Isso representaria, em termos percentuais, 13,7% da população total. Contaria o país, também pela mesma fonte, com 50 provedores de serviços e acesso à Internet. Ademais, não seria excessivo lembrar que, das línguas mais usadas na Internet, em 2005, o Inglês ainda representava

² A esse respeito, cf. Lowi (1974), Madison (1874) e Truman (1951).

³ O Orkut é uma rede social filiada ao Google (ferramenta de busca na World Wide Web), criada em 22 de janeiro de 2004 com o objetivo de ajudar seus membros a criar novas amizades e manter relacionamentos. Seu nome é originado no projetista chefe, Orkut Büyükkökten, engenheiro turco do Google. Tais sistemas, como esse adotado pelo projetista, também são chamados de rede social. Esses dados referem-se a junho de 2006.

⁴ Muitos membros criam mais de um perfil por usuário, ou declaram residir em outros países, graças a um hoax (boato espalhado na World Wide Web) pregando que, se a pessoa declarasse ser de um outro país que não fosse Brasil, o sistema ficaria mais rápido e erros e bugs iriam diminuir. Provou-se ser apenas um boato, pois a alocação de banda é feita por endereço IP, e a lentidão no sistema acontecia somente em horários de pico.

⁵ Dados disponíveis em http://www.clickz.com/stats/web_worldwide. Essas informações foram retiradas do Computer Industry Almanac e do CIA's World Factbook. Por “usuários ativos da Internet”, entende-se aqui aqueles que acessam a rede pelo menos uma vez por mês. Pesquisa de mercado realizada pelo instituto IBOPE/Net Ratings em março de 2007 corroborou os mesmos números.

uma boa parte, com 32% dos sítios, seguido pelo Mandarin, com 13%. Em Português, contabilizavam-se 3% em 2005.

Verificado o quadro de desigualdade mundial, demonstrada pelas diversas séries de indicadores sociais e econômicos publicados por instituições de diversas naturezas, orientações e tendências, percebe-se que o mesmo se verifica no que diz respeito ao acesso às tecnologias de ponta. Levando em consideração que o discurso em que se apóiam os defensores da tecnologia tem como pressuposto que tanto a tecnologia quanto a informação são de livre acesso e que os agentes sociais estão todos em pé de igualdade para utilizá-las, torna-se imperativo analisar se tal premissa se sustenta e quais seriam as conseqüências para a implementação de políticas públicas e programas governamentais que utilizem, intensivamente, tais tecnologias para melhorar o relacionamento Estado-Sociedade – o que se convencionou chamar Governo Eletrônico (GE).

Por Governo Eletrônico, entende-se aqui um processo de modificações de relacionamento entre cidadãos e Estado, em todos os níveis de Governo, cuja face mais visível se traduz por “*toda prestação de serviços e informações, de forma eletrônica, para outros níveis de governo, para empresas e para os cidadãos, 24 horas por dia, sete dias por semana*” (Coelho, 2001:112). Essa definição se faz importante, no contexto das iniciativas da Reforma do Estado que, cada vez mais, tendem a comparar a atividade do Estado à do Mercado, e a da Administração Pública à de empresas intensivas em informação. Em diversos países, foram os governos que iniciaram o uso intensivo de TIC, em atividades que vão do processamento e armazenamento de dados estatísticos ao processamento de transações *online*. Segundo a OECD (1998), nesse estágio, a tecnologia era usada primordialmente como uma ferramenta para incrementar a eficiência do governo, sem mexer, no entanto, nas estruturas. Comparando à mecanização, nos primeiros estágios da revolução industrial, a tecnologia era utilizada apenas para continuar fazendo o que o governo já fazia anteriormente, com incrementos na quantidade e na rapidez e com redução dos custos. Mais recentemente, passou-se a discutir a transformação, provocada pelo uso das TIC, na condução das atividades governamentais e no relacionamento com os cidadãos e a sociedade.

Não se pode considerar o fenômeno denominado “Governo Eletrônico” apenas como resultado de um avanço tecnológico, mas de um processo que ocorre em escala mundial, muito inovador por um lado e altamente desestabilizador por outro, devido, em parte, ao seu potencial de provocar mudanças profundas em aspectos básicos da organização social, que poderiam ser caracterizadas como mudanças paradigmáticas do tratamento, disseminação e uso da informação. No item 1.4, mais adiante, procuro demonstrar, tanto pela revisão teórica de alguns textos que estudam as diferentes dinâmicas de desenvolvimento e de inovação tecnológicos de economias centrais e periféricas, pela análise das variáveis e dos indicadores que, mais freqüentemente, são utilizados para melhor descrever essa desigualdade, bem como de outros que, para os fins desta pesquisa, julgou-se mais apropriado utilizar.

Dessa forma, como estudante do fenômeno político, e também profissional no processo de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, voltei minha atenção para esse assunto, estudando, no programa de Pós-Graduação em Comunicação, o impacto do uso intensivo das TIC por parte dos agentes públicos e seu potencial interativo, permitindo aos grupos sociais organizados canalizar suas demandas às autoridades responsáveis. Meu foco repousa tanto do lado da “oferta” de serviços pelos agentes públicos, especialmente sobre os arranjos institucionais existentes para a garantia desses serviços, da forma mais equânime possível, quanto do desenvolvimento de uma certa “prontidão social”, por parte do Cidadão e da Sociedade em geral, conceito igualmente desenvolvido no item 1.4, mais adiante.

Escolhi desenvolver esse projeto na Faculdade de Comunicação por permitir integrar de forma interdisciplinar essas preocupações, na linha de pesquisa intitulada Políticas de Comunicação. O estudo que se delinea perpassa a Ciência Política (pelas questões de papel do Estado e de Cidadania), as teorias da Comunicação (para a compreensão das questões envolvendo tanto o revigoramento da Esfera Pública com o surgimento do Ciberespaço), a Nova Economia das Instituições (tanto para a compreensão das diferenças observadas, pelos diversos arranjos institucionais existentes quanto para a crítica dos efeitos da introdução mais intensiva do uso das TIC) e é, de fato, um estudo de implementação de uma Política Pública, qual seja, a oferta cada vez mais intensiva de serviços públicos, em plena era de convergência tecnológica dos meios de comunicação e informação (telefonía, correios, rádio e teledifusão, Internet) e uma avaliação de seus efeitos e uma tentativa de antecipação de seus impactos no relacionamento Estado-Sociedade. Esse processo convergente se reveste de maior importância ao lembrar que, por sua causa, as diferenças entre o que anteriormente se denominava “tecnologia de informação” e “tecnologia de comunicação” rapidamente desapareceram e que atualmente a informação flui por todos esses sistemas digitalmente – fazendo surgir um leque de possibilidades de combinações cada vez mais complexas de capacidades e produtos: Alcântara (2001), por exemplo, afirma que a Internet tem potencial para conectar pessoas em redes interativas, permitindo, diferentemente das “velhas” tecnologias, tais como a TV e o rádio, que todos os membros da rede participem das discussões do grupo. No entanto, há que se lembrar que tais possibilidades são criadas mediante novas utilidades encontradas para a tecnologia que permitiu o surgimento do rádio e da TV: é por isso que, em lugares em que a Internet ainda não chegou, as novas estações de rádio digital alcançam um público amplo, permitindo-lhe expressar suas opiniões ao vivo; além disso, repórteres utilizando telefones móveis melhoram a qualidade dos programas de notícias.

Para atender aos objetivos propostos, a Tese está estruturada em quatro partes. Na primeira, além da apresentação da pesquisa propriamente dita e da discussão sobre as Políticas de Comunicação na era da Internet, apresento o objeto e os objetivos da pesquisa, o balizamento temporal, a problematização e as justificativas, a partir da definição da Exclusão Digital, a identificação dos fundamentos socioeconômicos da dinâmica da exclusão e a

definição da *Political Literacy*. Para operacionalizar as variáveis da pesquisa, caracterizo o cenário brasileiro a partir da importância do componente educacional da Exclusão Social (nível de escolaridade formal e desenvolvimento de competências na área de Leitura, Matemática e Ciências da população brasileira), da face econômica da Exclusão Social (características da distribuição de renda da população brasileira). Caracterizo, também, a Exclusão Digital a partir da análise do acesso à Internet no Brasil (telefonia fixa, basicamente) e do acesso físico à Internet (equipamentos, tipos de conexão e provedores de acesso no Brasil). Procuo identificar, também, nas variáveis institucionais, o efeito “país retardatário” de dois ângulos: da maturidade dos arranjos institucionais para a proteção dos direitos do consumidor dos serviços de telefonia e de acesso à Internet e dos arranjos institucionais para a garantia da segurança das informações dos cidadãos e de repressão a crimes tecnológicos. Por fim, procuro tipificar a prontidão cívica, a partir da identificação do cidadão “eletrônico” brasileiro e da utilização das TIC no exercício da cidadania. Ainda nessa primeira parte, por fim, apresento as hipóteses do trabalho.

A segunda parte da Tese traz a discussão metodológica e teórica. Nas considerações metodológicas, apresento o embasamento para selecionar e priorizar os fatos analisados e apresento o estatuto metodológico para as comparações de grandes processos, a partir da análise da contribuição de Charles Tilly e Paul Pierson para a análise comparada do uso das TIC no relacionamento Estado-Sociedade (métodos qualitativos e a análise de casos).

Ainda na segunda parte, trato da construção do arcabouço teórico, a partir da revisão da literatura a respeito da Teoria do Espaço Público (antecedentes, a Esfera Pública em Habermas, a crítica a Habermas e desenvolvimentos Teóricos Posteriores), da Teoria do Ciberespaço e da Ciberdemocracia. Analiso, também, a confluência das ciências sociais para a compreensão da Economia da informação e da comunicação (primórdios e consolidação da literatura sobre a Economia da Informação e da Comunicação, a Nova Economia das Instituições e o uso das TIC).

Na terceira parte da Tese, analiso a implementação das iniciativas de utilização intensiva das tecnologias de informação e comunicação e governo eletrônico em perspectiva histórica, definindo três grandes divisores de água na experiência mundial que também se refletem na experiência brasileira, a saber: o surgimento do governo Eletrônico no contexto da predominância do determinismo tecnológico e da proposta ideológica de redução do papel e do tamanho do Estado – base para a construção do conceito de “Sociedade da Informação”; o governo eletrônico e o surgimento do conceito de “Sociedade em Rede”; e, finalmente, o governo eletrônico como meio de reconstruir o Estado para defender os direitos sociais – o reconhecimento do direito à informação e à comunicação e TIC como elemento de superação da Divisória Digital/Social.

A partir desses divisores de água, analiso, ainda nesta terceira parte, a experiência brasileira com a utilização intensiva das TIC e governo eletrônico em perspectiva histórica. Apresento e analiso, igualmente, os estudos de caso sobre a experiência brasileira com implementação de projetos de governo eletrônico: administração tributária, com a implantação da Receita Federal virtual; a ampliação do atendimento da Previdência Social pela implantação do

“balcão virtual”); e as iniciativas de aumento da transparência do governo por órgãos de controle institucionais e pelo controle social.

A quarta parte, finalmente, traz as conclusões obtidas, tanto sobre a base teórica selecionada quanto sobre os estudos de caso e o teste das hipóteses.

Seria muita pretensão, se não injustiça, afirmar que o trabalho que ora se apresenta reflete apenas o amadurecimento e a aprendizagem ocorridos ao longo dos últimos quatro anos, durante a realização dos cursos e seminários oferecidos no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Comunicação e do Programa de Pós-Graduação em Economia. Não há como ignorar que aqui se incorporaram, igualmente, minhas experiências profissionais e acadêmicas, anteriores a esse período, e que o estudo foi muito beneficiado pelos comentários de professores de ambos os Programas anteriormente mencionados, bem assim do trabalho de colegas que encontrei nessa caminhada, além de árdua pesquisa de campo, uma considerável quantidade de leituras, entrevistas, observações e conversas efetuadas durante tempo. No entanto, a responsabilidade pelas afirmações aqui apresentadas é da autora.

1.2. Objeto e objetivos

O objeto da presente pesquisa, como depreendido pela leitura do item anterior, repousa sobre as modificações verificadas entre o relacionamento Governo-Sociedade, a partir da promessa, a partir da utilização mais intensiva das tecnologias de informação e comunicação pelos agentes públicos, de maior acesso, por parte da população em geral, à informação e, assim, de garantir transparência às ações governamentais e tornar os serviços públicos acessíveis 24 horas por dia, 7 dias por semana.

O estudo pretende contribuir, assim, para responder à seguinte indagação:

A exposição do Governo na Internet, pelo uso mais intensivo das tecnologias de informação e comunicação, permite a desburocratização⁶ da política, a superação da crise do Estado que se verifica no mundo todo desde a década de 1980, e o cumprimento da promessa de mudança no relacionamento Estado-Sociedade, garantindo maior participação permanente, interativa, dos cidadãos e um fluxo de informação constante em mão dupla?

Essa indagação, a partir dos pressupostos desenvolvidos no item anterior, trouxe outras três:

Se o uso intensivo das TIC por parte dos agentes públicos oferece, de forma indistinta, vantagens a todos os países, por que há diferenças no sucesso desses programas, em comparação entre países e dentro dos mesmos países, tanto na implementação dos projetos que os compõem, quanto na rapidez da absorção ou apropriação da tecnologia, por parte da Sociedade, criando divisórias?

Seria a origem dessas divisórias digital ou social, pré-determinando os resultados dos programas, ou há espaço para que a difusão da tecnologia melhore a condição social das comunidades?

⁶ Entenda-se aqui, por “desburocratização da política”, a eliminação de intermediários entre os cidadãos usuários dos serviços públicos e os agentes públicos responsáveis por sua oferta, garantindo a simplificação do relacionamento Governo-Sociedade e mudança qualitativa na atuação do Estado.

E, finalmente:

Onde residiriam as oportunidades para a superação dessas divisórias: na garantia de acesso à tecnologia (Internet) ou na estrutura do sistema socioeconômico, considerando inclusive os arranjos institucionais existentes?

As questões eram, como se vê, ainda muito amplas, e tornou-se necessário formular subquestões que auxiliaram na condução das etapas mais operacionais da pesquisa, definindo a seleção dos fatos a observar, sua priorização em termos de maior ou menor impacto para as questões teóricas trabalhadas e de relevância para a análise, a fim de manter o foco. As subquestões que auxiliaram a operacionalização desta pesquisa foram enunciadas da seguinte forma:

- *Qual o papel atribuído à maior integração das TIC à atuação dos agentes públicos, dentro do governo, para aumentar sua capacidade de responder às mudanças sociais? (“responsividade” e aumento de interatividade)*
- *Qual o grau de influência da utilização mais intensiva das tecnologias na definição dos arranjos institucionais, no sentido de garantir governabilidade e governança aos agentes públicos? (seu lugar dentro de uma política de gestão, valorização da transparência do Governo, accountability, prestação de contas e responsabilização)*
- *Qual o grau de influência da utilização mais intensiva das TIC na implementação de eventuais modificações dos arranjos institucionais existentes, no sentido de propiciar mudanças nas estruturas organizacionais e nos processos governamentais (formulação, implementação e avaliação das políticas públicas), na medida que provocam o surgimento de necessidade de novas formas de trabalho e de resposta às demandas novas? (redirecionamento da atenção do agente público, da interação interburocrática para o relacionamento Estado-Sociedade)*
- *Qual o comportamento dos indicadores de exclusão social e de divisória digital nesse relacionamento de mão dupla – diminuem ou aumentam, à medida que o GE se desenvolve?*

Os objetivos desta pesquisa, além da formulação e desenvolvimento de uma contribuição teórica original para o enquadramento teórico do assunto – a Teoria Institucional para as Políticas de Comunicação, também se traduzem por mapear iniciativas de Governo Eletrônico, mais relevantes para alcançar o que aqui se chamou de “desburocratização da política”.

O estudo proposto, no entanto, não pretende apenas resenhar as teorias que tratam do tema ou descrever o processo decisório que levou, no Brasil, à adoção de diversos projetos e programas de Governo Eletrônico (dimensão denominada “políticas públicas de comunicações”, por Rubim, 1998), mas também discutir a utilização das mídias digitais e do ciberespaço como forma de reconfiguração do espaço público e político e seu impacto na redefinição da esfera pública. Mais importante, procura apresentar um estatuto metodológico para se estudar o Governo Eletrônico, levando em consideração o quadro de referência institucional, bem assim oferecer um arcabouço teórico que não se trate apenas de justaposição de pontos de vista de diversos estudiosos em campos estanques, mas que se trate, efetivamente, de um estudo multidisciplinar, aproveitando de forma criativa, de cada contribuição teórica analisada,

idéias que se complementem e que permitam realizar uma “leitura de mundo”, nas palavras de Paulo Freire, sem, no entanto, escapar aos rigores do trabalho científico.

Selecionei para estudo de caso, após diversas incursões em campo, reanálise das hipóteses norteadoras do trabalho e do marco teórico construído, bem assim discussões com o professor orientador as iniciativas na área de Arrecadação e Prestação de Serviços ao Cidadão (a implementação da Receita Federal Virtual e do Balcão Virtual da Previdência Social) e do início do processo de apropriação, por parte da Sociedade, da informação colocada pelo Governo à sua disposição (a comparação entre a iniciativa de desenvolvimento dos sítios “Contas Abertas” e “Transparência Pública”).

1.3. Sobre o balizamento temporal

Como o tema é abrangente, optou-se por estudar os efeitos do processo de incorporação mais intensiva das TIC, por parte dos agentes públicos, no relacionamento Estado-Sociedade, mapeando as primeiras iniciativas governamentais a partir da década de 90, pelas tentativas mais integradas de Reforma do Aparelho de Estado Brasileiro, até o presente momento.

A experiência brasileira vem seguindo bem de perto as tendências já observadas em outros países que optaram pela utilização intensiva das TIC como estratégia de reforma ou modernização das estruturas administrativas. De um modo geral, pelo menos no campo discursivo, buscam melhorar a oferta de serviços públicos e aumentar o padrão de qualidade dos mesmos, ao mesmo tempo em que amplia o chamado “balcão virtual” para diminuir os custos da máquina pública e, subsidiariamente, garantir mais eficiência e eficácia às políticas governamentais. Observa-se, no entanto, aqui, um pouco mais de ênfase na infra-estrutura que em outros países.

Desde 1995, o Governo Federal do Brasil vem desenvolvendo esforços e estabelecendo metas para a implantação de políticas públicas voltadas à expansão da presença da Administração Pública na rede mundial de computadores e a otimização do uso de recursos de tecnologia da informação, nomeando a isso Governo Eletrônico.

Mapearam-se, durante a pesquisa, algumas antecipações das iniciativas que viriam a constituir o projeto de Governo Eletrônico e as primeiras tentativas, ainda fragmentárias, de implementação, com a idéia de desenvolvimento da Rede Nacional de Pesquisa (RNP) e da Rede IPEA, no período compreendido pela Gestão Fernando Collor/Itamar Franco. Entretanto, foi apenas no período de edição do Plano Diretor da Reforma do Estado, na gestão de Fernando Henrique Cardoso, que se previu a estruturação da Rede Governo. O projeto visava, à época, ao provimento de uma moderna rede de comunicação de dados, interligando, de forma segura e ágil, a administração pública, permitindo, assim, um compartilhamento adequado das informações contidas em bancos de dados dos diversos organismos do aparelho do Estado, bem como um serviço de comunicação (baseado em correios,

formulários, agenda e "listas de discussão", todos eletrônicos) de forma a poder repassar à sociedade em geral e aos próprios órgãos do governo, a maior quantidade possível de informação, contribuindo para melhor transparência e maior eficiência na condução dos negócios do Estado.

Inicialmente, previa-se a utilização da infra-estrutura de comunicação de dados disponível em Brasília (REMAV - Rede Metropolitana de Alta Velocidade, RENPAC - Rede de Pacotes, REDE IPEA, entre outras), para a sua construção, estendendo-a posteriormente ao resto do país, com ênfase na segurança para garantir a privacidade e inviolabilidade da comunicação; na padronização de procedimentos para diminuir custos e simplificar o uso; e no compartilhamento de informações para evitar desperdícios.

Enquanto a operação da rede não fosse tecnicamente possível, disponibilizar-se-iam alguns bancos ou tipo de informações através da Internet e interligar-se-iam alguns órgãos em Brasília com serviços de comunicação eletrônica.

Outro projeto relacionado à constituição da Rede Governo era a garantia de consistência das informações disponíveis nos sistemas governamentais. Os sistemas administrativos voltados para a gestão pública abrangem áreas diversas: pessoal civil, serviços gerais, organização e modernização administrativa, informação e informática, planejamento e orçamento e controle interno. O objetivo desses sistemas e de sua integração seria permitir a transparência na implementação das diversas ações do governo, possibilitando seu acompanhamento e avaliação, bem como a disponibilização das informações não privativas e não confidenciais para o governo como um todo e a sociedade.

Para esse fim, foram desenvolvidos ou encontram-se ainda em desenvolvimento vários sistemas de informações, que poderiam ser chamados de sistemas estruturantes, com graus variados de automação, dos quais se destacam o processamento do orçamento fiscal e da seguridade social (OGU e OSS), o registro dos gastos efetuados pelo Tesouro Nacional (SIAFI), a folha de pagamento e os dados cadastrais dos servidores civis federais (SIAPE), o orçamento de investimentos (SIDOR), o planejamento de ações do governo (SISPLAN), a movimentação do cadastro de fornecedores, de preços e do catálogo de materiais e serviços (SIASG), o fornecimento de informações sobre a organização governamental e suas macro-atribuições (SIORG) e o Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP).

Esses sistemas têm sido implementados, independentemente das intenções de sua concepção inicial, para atender às necessidades operacionais da administração pública, tomando secundárias ou inexistentes tanto informações gerenciais quanto de interesse público, necessitando, para isso, serem "filtradas" por outras ferramentas ("*Data Warehouse*", que faz o papel de "garimpar", do banco de dados, aqueles que mais interessam para gerar conhecimento). Conseqüentemente, não exercem, de forma mais efetiva, a função de instrumentos de apoio à tomada de decisão.

Considerou-se, por isso, necessário desenvolver um projeto que permitisse a interligação e o redirecionamento estratégico dos diversos sistemas de informação, de forma a incorporar os novos conceitos de gestão do aparelho do Estado. Entre esses, cabe mencionar o estabelecimento de padrões de integração e de suporte tecnológico adequados ao desenvolvimento de novos sistemas, mantendo e melhorando os atuais, bem como garantindo que as informações fossem coletadas de forma coerente e sem duplicidade e processadas com segurança e eficiência, além de possuir um caráter mais gerencial e estar à disposição de toda a administração pública.

Na segunda gestão FHC, começou-se a implementar o programa "Sociedade da Informação - Socinfo", desenvolvido a partir de um estudo do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, e que faz parte de um conjunto de projetos que compõem o Plano Plurianual 2000-2003 (PPA), com um aporte de recursos previsto de R\$ 3,4 bilhões. Segundo o principal documento que sustenta o Programa, o "Livro Verde",

"o setor governamental é o principal indutor de ações estratégicas rumo à sociedade da informação. Primeiramente, porque cabe ao governo definir o quadro regulatório dentro do qual projetos e iniciativas concretas poderão ser formuladas.

Segundo, porque como regra o governo é o maior comprador/contratador de bens e serviços em tecnologias de informação e comunicação em um país. Assim, uma decisão do governo em apoio a uma tecnologia ou serviço pode abrir algumas avenidas de atividades ao setor privado, bem como conduzir outras a becos sem saída. Isso posto, suas decisões certamente devem contemplar a satisfação cabal dos requisitos que licitaram a compra/contratação de cada bem ou serviço, mas não devem perder de vista o contexto mais abrangente de atuação no mercado e no apoio concreto a uma política industrial associada às tecnologias de informação e comunicação.

Terceiro, porque o governo, com o uso exemplar de tecnologias de informação e comunicação em suas ações, pode acelerar grandemente o uso dessas tecnologias em toda a economia, em função da maior eficiência e transparência de suas próprias ações." 7

Diversos outros projetos foram então desenvolvidos, seguindo alguns pressupostos:

"1. Mercado, trabalho e oportunidades – promoção da competitividade das empresas nacionais e da expansão das pequenas e médias empresas, apoio à implantação de comércio eletrônico e oferta de novas formas de trabalho, por meio do uso intensivo de tecnologias de informação e comunicação.

2. Universalização de serviços – promoção da universalização do acesso à Internet, buscando soluções alternativas com base em novos dispositivos e novos meios de comunicação; promoção de modelos de acesso coletivo ou compartilhado à Internet; e fomento a projetos que promovam a cidadania e a coesão social.

3. Educação para a sociedade da informação – apoio aos esquemas de aprendizado, de educação continuada e a distância baseados na Internet e em redes, através de fomento ao ensino, auto-aprendizado e certificação em tecnologias de informação e comunicação em larga escala; implantação de reformas curriculares visando ao uso de tecnologias de informação e comunicação em atividades pedagógicas e educacionais, em todos os níveis da educação formal.

4. Conteúdos e identidade cultural – promoção da geração de conteúdos e aplicações que enfatizem a identidade cultural brasileira e as matérias de relevância local e regional; fomento a esquemas de digitalização para a preservação artística, cultural, histórica, e de informações de ciência e tecnologia, bem como a projetos de P&D para geração de tecnologias com aplicação em projetos de relevância cultural.

5. Governo ao alcance de todos – promoção da informatização da administração pública e do uso de padrões nos seus sistemas aplicativos; concepção, prototipagem e fomento a aplicações em serviços de governo, especialmente os que envolvem ampla disseminação de informações; fomento à capacitação em gestão de tecnologias de informação e comunicação na administração pública.

6. Tecnologias-chave e aplicações – identificação de tecnologias estratégicas para o desenvolvimento industrial e econômico e promoção de projetos de P&D aplicados a essas tecnologias nas universidades e no setor produtivo; concepção e indução de mecanismos de difusão tecnológica; fomento a aplicações piloto que demonstrem o uso de

7 Ministério da Ciência e Tecnologia. Livro Verde. Brasília, setembro de 2000, p. 69.

tecnologias-chave; promoção de formação maciça de profissionais, entre eles os pesquisadores, em todos os aspectos das tecnologias de informação e comunicação.

7. Infra-estrutura avançada – implantação de infra-estrutura básica nacional de informações, integrando as diversas estruturas especializadas de redes – governo, setor privado e P&D; adoção de políticas e mecanismos de segurança e privacidade; fomento à implantação de redes, de processamento de alto desempenho e à experimentação de novos protocolos e serviços genéricos; transferência acelerada de tecnologia de redes do setor de P&D para as outras redes e fomento à integração operacional das mesmas.”⁸

Oportunamente, apresenta-se tanto o histórico quanto a análise dessas iniciativas, incluindo os desenvolvimentos efetuados durante o atual governo, no período 2003-2006. Para os objetivos desta seção, é preciso afirmar que, em termos do desenho do Programa de Governo Eletrônico, pouco foi alterado neste período; no entanto, em termos de implementação, houve alguns diferenciais: a implementação dos projetos componentes do programa foi descentralizada; a Casa Civil não agia mais como a instância responsável pela coordenação dos mesmos, com a desativação dos Grupos e Comitês de mais alto escalão; o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que seria a instância a promover essa coordenação, notadamente não possuía capacidade de instituir padrões e fazê-los ser cumpridos; houve maior utilização de malas diretas na comunicação eletrônica para envio de informações a respeito das ações desenvolvidas pelo próprio governo⁹; houve o aberto apoio a iniciativas de utilização de *software* livre (código aberto), que, no entanto, não lograram ser instaladas; tornou-se mais freqüente a utilização de iniciativas tais como o Pregão Eletrônico para compras governamentais; e, principalmente, o tratamento mais “amigável”, embora não voltado para o cidadão comum, das informações sobre o gasto público, apresentadas em diversos sítios governamentais.

No entanto, não se verificou, em quatro anos de governo, qualquer orientação mais consistente para os projetos que se pudesse dizer diferente da orientação explicitada na gestão anterior, no que concerne a implementação do Governo Eletrônico. Pode-se inclusive afirmar, sem receio de incorrer em erro que o atual governo não definiu uma Política Pública para a área de Gestão Governamental como um todo (diretrizes, objetivos, metas, princípios etc. a serem seguidos pelo Executivo como um todo para o alcance dos objetivos dos Programas Plurianuais e dos Programas Prioritários de Investimento). Como consequência, não houve uma clara definição sobre o papel do Programa Governo Eletrônico, como uma das ferramentas para sua consecução, junto com outras (políticas para recursos humanos, para definição de estruturas governamentais, ocupação de cargos, de gestão do patrimônio, por exemplo).

Além de ter incentivado o surgimento de arranjos institucionais que produziram posturas mais reativas e um processo de tomada de decisões “no varejo” (políticas de balcão), o atual governo continuou desenvolvendo, em

⁸ Conforme informações constantes do Relatório Preliminar Consolidado do GITT. Disponível em www.governoeletronico.gov.br/arquivos/gtti_consolidado.pdf

⁹ Durante a presente gestão de Luís Inácio da Silva, foram criados diversos boletins informativos, alguns de caráter mais amplo (Em Questão, Contato), outros de caráter mais restrito (Luz Para Todos, Reforma Universitária), enviados, via correio eletrônico, para os integrantes do governo (aqui, entendendo-se como todos os que possuísem um endereço eletrônico com domínio gov.br). No entanto, não houve consulta prévia ao envio das mensagens e tampouco é possível o cancelamento de seu recebimento, assumindo assim a nuance de propaganda de governo e menos de veículo de informação.

maior ou menor grau, os projetos anteriormente iniciados, com maior ênfase nas ferramentas, na infra-estrutura e no aspecto tecnológico, de forma, às vezes, completamente desarticulada das demais áreas que compõem o conceito de Gestão Governamental (estruturas organizacionais, dimensionamento de força de trabalho, regulamentação e monitoramento de processos que envolvam gastos públicos, tais como compras, contratação de serviços, concessão de diárias e ajudas de custo, entre outros). Em diversos casos, o que poderia ser um grande avanço em termos de melhorar os serviços prestados ao Cidadão ou de garantir a transparência e o controle dos gastos governamentais acaba sendo “anulado” ou seu impacto acaba sendo, no mínimo, “diminuído”, por falta da Política Pública em questão e, mesmo, de corpo profissional qualificado.

No entanto, se muitos desafios tecnológicos e gerenciais ainda existem, pode-se perceber que ainda se acredita, pelo menos no discurso, no potencial da utilização intensiva da tecnologia de informação e comunicação como parte importante da questão de melhorar o funcionamento do Governo e o relacionamento Estado-Sociedade sem, no entanto, ocorrer o devido questionamento sobre as mudanças que isso impõe sobre os arranjos institucionais existentes e a preocupação em se diagnosticar quais seriam os maiores obstáculos para a efetiva transformação desse relacionamento.

1.4. Sobre a problematização e as justificativas

Convencionou-se considerar o processo de civilização e de obtenção de sucesso no desenvolvimento material e técnico como o grau em que as sociedades se apropriam e desenvolvem novas formas de tecnologias para dominar o meio em que vivem.

Não se discute que a tecnologia sempre exerceu um papel decisivo na história mundial, especialmente nos avanços necessários para o estabelecimento dos pontos de obtenção de informação e garantia de comunicação, desde, por exemplo, a abertura e manutenção de estradas, na época do Império Romano, para manter os domínios em contato. Essa incessante procura por meios que garantam, a cada vez maior número de pessoas, a troca de informações e conhecimentos é o que atualmente, continua provocando rupturas e criando novos cenários em diversos pontos do planeta, no quesito intercâmbio de informações, com a combinação de computadores e telecomunicações, que provocam reestruturações institucionais no sistema financeiro internacional, estabelecem ligações entre grupos os mais diversos em países diferentes e chegam mesmo a ser mais um dos elementos que fazem os povos, hoje, questionar o conceito de soberania nacional. De fato, grande parte da literatura que versa sobre a reestruturação econômica, social e política nas sociedades capitalistas atuais parte da premissa que tais transformações são, ao mesmo tempo, causa e consequência dos desenvolvimentos realizados no âmbito das tecnologias de informação e comunicação.

Assim, cria-se um consenso em torno da importância do uso da tecnologia de informação no mundo de hoje. Pelo seu potencial de transcender as atuais delimitações de tempo e espaço, alguns estudiosos têm sugerido que as TIC facilitam o surgimento de novas formas de interações humanas no chamado ciberespaço, um domínio público, gerado por computadores, sem fronteiras ou atributos físicos, mas que está sempre em uso. Em que pese o fenômeno da globalização ser mais antigo e complexo que a atual revolução da informação, não há como negar que, sem os avanços tecnológicos que permitem aos habitantes deste planeta a livre conexão e troca de informações, tendo como único pressuposto a possibilidade de acesso à rede mundial de computadores – a Internet – tal fenômeno andaria a passos mais modestos. É de se notar que a própria Internet, que liga milhões de pessoas em todo o mundo, além de crescer em progressão geométrica, igualmente toma novas formas e direções, como consequência das ações voluntárias de seus participantes, e não é controlada (ou controlável) por uma única autoridade.

Diversos autores hoje estudam as mudanças que a Internet inseriu na sociedade atual, seja no tocante à comunicação social, seja no tocante às relações pessoais entre indivíduos, seja nas relações comerciais ou institucionais entre empresas e indivíduos, entre empresas e governo, e entre os indivíduos e o governo.

Nos países em que os sistemas de comunicação mudam mais dramaticamente, a economia torna-se mais competitiva, uma vez que as TIC transformaram a estrutura do mercado e de sua regulação, alterando a forma pela qual a informação é criada, processada, transmitida e apresentada às pessoas e organizações. Percebe-se que o acesso à tecnologia encoraja o fluxo e a demanda por produtos e serviços intensivos em informação, e essa demanda muitas vezes é atendida em lugares que não se encontram dentro das suas circunscrições, aproximando pessoas, apagando as linhas que historicamente dividiram sistemas de comunicação e mercados entre domésticos e internacionais.

Neste cenário, a tendência é que, cada vez mais, as transações financeiras e comerciais ocorram no ciberespaço; seguindo a mesma tendência, as Administrações Públicas fazem uso cada vez mais intensivo dos recursos tecnológicos e adotam políticas para facilitar a implantação de uma ‘sociedade da informação’. Tal utilização se justifica por não apenas se tratar de uma ferramenta capaz de ampliar o grau de eficiência do Estado, mas por possibilitar o surgimento de condições para o exercício efetivo da cidadania. Defende-se, em discursos e documentos oficiais, que o Governo Eletrônico é a face visível de um processo crescente de virtualização do processo governamental, no qual o computador passa a mediar as relações entre cidadãos e a Administração Pública, em todos os níveis de governo.

Por ser um fenômeno relativamente recente, ainda não se sabe quais serão seus efeitos no longo prazo para a sociedade como um todo¹⁰ e, do ponto de vista científico, ainda não se validou um estatuto metodológico para seu

¹⁰ Vale para esse setor o mesmo que afirmaram Dahl, Dalum e Pedersen (2005, p. 2):

“The development trajectory of the mobile communications industry has been closely related to technological progress. The industry life cycle model going from a fluid phase characterized by a high number of entrants, over a transitional phase where a shakeout occurs resulting in concentration and a mature phase, is too aggregate to explain the dynamics of the development of the mobile phone industry in the recent two decades. New mobile communications technologies have emerged as a series of distinct ‘generations’. The introduction and diffusion of each of these have caused major disruptions in the industry, but also opened opportunities for new entrants. The

estudo. Wajcman (2002) acredita que os defensores das idéias relacionadas à definição da ‘sociedade do conhecimento’ e da ‘economia da informação’, hoje lugar-comum na Sociologia atual, flertam com o determinismo tecnológico e dele não conseguem se desvencilhar, por considerar a tecnologia no centro dos arranjos sociais pós-modernos e pós-industriais, como o faz Manuel Castells, por exemplo, em sua análise da *Sociedade em Rede*. O resultado disso, segundo a autora, é um ponto de vista extremamente simplificado do papel da tecnologia na sociedade, e não apenas no aspecto teórico: essa defesa da tecnologia como um fim em si mesma acaba permeando a análise econômica e o discurso político, considerando o acesso aos recursos da Internet, o treinamento e a educação para a chamada “era da informação” como assuntos de equidade. Igualmente preocupada com o lugar da tecnologia na teoria social contemporânea, Sassen (2002) critica a tendência atual que concebe as tecnologias em termos de propriedades técnicas e constrói a relação com o mundo sociológico como uma de suas possíveis aplicações e impactos – para ela, o desafio para a Sociologia não é tanto negar o peso exercido pela tecnologia, mas desenvolver categorias analíticas que permitam apreender as imbricações e a complexidade da tecnologia e da sociedade.

Ainda sobre esse tema, Sassen (2002) sugere dois posicionamentos metodológicos a respeito do estudo das tecnologias digitais:

“(...) understanding the place of these new technologies from a sociological perspective requires avoiding a purely technological interpretation and recognizing the embeddedness and the variable outcomes of these technologies for different social orders. They can indeed be constitutive of new social dynamics, but they can also be derivative or merely reproduce older conditions. Secondly, such an effort will, in turn, call for categories that capture what are now often conceived of as contradictory, or mutually exclusive, attributes”. (Sassen, 2002, p. 2)

É de se notar que, se as TIC, como toda tecnologia, trazem em si a promessa de desenvolvimento e construção de uma sociedade que pode atender às necessidades cambiantes e dinâmicas da sociedade da informação¹¹, ao mesmo tempo criam um número significativo de problemas sociais. Wajcman (2002) aborda esse ponto ao criticar a extrema simplificação dos defensores da retórica da “divisória digital”, que camufla, na divisão entre os “que têm informação” e os “que não têm informação” um padrão pré-existente de desigualdade social e de classe. Além disso, há que se levar em consideração que uma boa parte do discurso governamental a respeito da inevitabilidade da globalização também invoca o uso intensivo das TIC como uma força autônoma e irrefreável.

shifts from one generation to the next have also involved some major policy issues, such as choice of regulation and standardization set-up and the need for large investments in university R&D.”

Para demonstrar a dificuldade de apresentar confiáveis prognósticos para o setor, de forma semelhante, afirmaram Dalum, Pedersen e Villumsen (2002, p. 1):

“The phenomenon of technological lifecycles is argued to be of great importance in the development of regional clusters. New ‘disruptive’ technologies may initiate the emergence of new regional industrial clusters and/or create new opportunities for further development of existing ones. However, they may also result in stagnation and decline of the latter. The term disruptive refers to such significant changes in the basic technologies that may change the industrial landscape, even in the shorter run.”

11 O termo “sociedade da informação” é uma daquelas expressões que se consagram como termo hegemônico, não porque expresse necessariamente uma clareza teórica, mas pelo seu poder simbólico. Suas origens datam de 1973, quando o sociólogo estadunidense Daniel Bell introduziu a noção da «sociedade de informação» em seu livro *O advento da sociedade pós-industrial*. Neste livro, ele formula que o eixo principal desta sociedade, em oposição à sociedade industrial, será o conhecimento teórico e não a produção física de bens, e adverte que os serviços baseados no conhecimento teriam de se converter na estrutura central da nova economia e de uma sociedade sustentada na informação.

Na década de 1990, no contexto do desenvolvimento da Internet e das TIC, novamente ganha força, tendo sido objeto de estudo em diversas áreas do conhecimento e, a partir de 1995, incluída na agenda das reuniões do G7 (depois, G8, onde se reúnem os chefes de Estado ou governos das nações mais poderosas do planeta). Adquiriu pujança ao se tornar motivo de estudo e aplicação nos fóruns da Comunidade Européia e da OCDE (os trinta países mais desenvolvidos do mundo); foi adotada como tema estratégico por governos em todo o mundo, assim como por várias agências das Nações Unidas e pelo Banco Mundial, tendo tudo isso ocorrido com grande repercussão midiática. Em 1998, a expressão foi escolhida, primeiro na União Internacional de Telecomunicações e depois, na ONU, como tema de Cúpulas Mundiais, programadas para 2003 e 2005.

Mantendo essas premissas em mente, torna-se clara a preocupação a respeito da forma pela qual essas tecnologias se desenvolverão, assim como quem será afetado positiva ou negativamente, tudo isso dependerá das escolhas e das decisões que estão sendo tomadas por diversos atores, individuais ou coletivos, no setor público e no setor privado, em momentos diferentes e de forma descoordenada.

Chama a atenção, por isso, o papel exercido pelo Estado na implantação, uso e difusão dessas tecnologias, assim como as condições estruturais para que sua utilização mais intensiva das tecnologias possa efetivamente modificar a atuação das instituições e permitir aos cidadãos acesso mais amplo às informações governamentais, acompanhamento das decisões e os resultados das políticas públicas delas decorrentes, garantindo, assim, a tão anunciada transparência das ações e *accountability* dos agentes públicos.

Uma indagação a esse respeito refere-se, por exemplo, ao conceito de localização e ocupação de espaços físicos. O acesso a arquivos e informações de processos, atualmente, ainda requer uma estrutura intensiva em arquivos físicos e pessoas para interpretar a situação desses processos. Para desempenho de diversas atividades requerendo contato face-a-face, presencial, é de se esperar que o uso das TIC permita flexibilizar o trabalho e a forma de atendimento, promovendo, assim, o surgimento de “balcões virtuais de atendimento ao cidadão”. Construções públicas já existentes (escolas, bancos, telefones, agências de correio, quiosques, terminais de acesso rápido) poderiam ser usadas para oferta adicional de serviços, sem a necessidade de construção de novos escritórios e prédios, utilizando a estrutura disponibilizada por terceiros ou instalando equipamentos eletrônicos em locais determinados, garantindo igualmente a interface de sistemas de telefonia e de informação, para quem não pudesse, por exemplo, acessar as informações desejadas de um computador em casa (ou de *lan houses* ou qualquer outro serviço não-gratuito de acesso à Internet) ou não tivesse condições financeiras para isso.

No entanto, quando o serviço não requer a presença das pessoas, seu ofertante pode estar virtualmente em qualquer lugar – aí, há espaço para instalação de *call centers* ou outras estruturas centralizadas de operações, que melhorem a eficiência. Em vez de ter escritórios dispersos por todo o território, seria possível concentrar os *experts* em centros e garantir contato com eles por uma poderosa rede de telecomunicações e de informação. Mesmo em casos de dispersão geográfica considerável, seria possível ou defensável retransmitir ou repassar o excesso de trabalho de um centro para outro – no limite, seria possível pensar em alguns funcionários do governo trabalhando confortavelmente em suas residências, ligados pela rede aos escritórios.

O uso das TIC é considerado, pelos governos e por diversos organismos internacionais, de distintos matizes, um elemento importante nas reformas, processos de modernização ou de aumento de transparência do Estado, conduzidas desde a década de 1990, seja para aumentar a eficiência (“fazer mais com menos”), seja como uma nova forma de oferecer serviços à sociedade e, eventualmente, redefinir suas atividades e aumentar o acesso à informação pública. Nesse sentido, espera-se que a integração das TIC provoque e ao mesmo tempo possibilite o desenho de

sistemas mais voltados para as necessidades do cidadão do que para as características das organizações governamentais e que ofereçam vários serviços em um lugar apenas, seja físico ou eletrônico. Com isso, ocorreria, ainda que à força, uma integração de serviços oferecidos por diversas organizações dentro do mesmo governo.

Confirmar-se-ia, dessa forma, o papel da tecnologia como um catalisador ou provocador de mudanças: os usuários dos serviços governamentais desenvolveriam hábitos e teriam expectativas sobre como os serviços poderiam e deveriam ser prestados, dado que também vivenciariam a utilização da tecnologia em outros setores, de cunho mais particular, tais como em terminais de auto-atendimento bancário ou em serviços de tele-atendimento de empresas telefônicas, entre outros. Por outro lado, a expansão do uso doméstico dos PCs (e do seu acesso à Internet), o crescimento do volume de transações efetuadas via comércio eletrônico ou transferências bancárias eletrônicas e o conseqüente surgimento de tecnologias para garantir a segurança nas transações e das informações dessas pessoas, reprimindo os chamados crimes tecnológicos, criariam uma infra-estrutura sobre a qual o governo poderia e deveria atuar, para melhor desempenhar suas funções. É possível, também, imaginar que o governo criasse demandas, induzindo a utilização da tecnologia em setores que não a utilizam intensivamente.

Tal cenário, entretanto, não considera os efeitos do uso intensivo das TIC de dois tipos de contrapartida exigidas do Governo: os arranjos institucionais subjacentes a essa atuação e a prontidão social e cívica para a cobrança da melhor atuação e da transparência do Estado. Ignora, igualmente, a questão da exclusão digital como característica distintiva da exclusão social.

Foi sobre esse cenário de mão dupla que se posicionaram a pesquisa e a reflexão teórica, o que se discute mais aprofundadamente nos itens que se seguem.

1.4.1. Definindo a Exclusão Digital.

Exclusão digital é um termo que, segundo Wolff e MacKinnon (2002), identifica as desigualdades no acesso e utilização das tecnologias de informação e comunicação (Wolff e McKinnon, 2002). Em um documento mais antigo da organização Bridges.org, encontra-se uma outra definição que, sem a pretensão de ser exaustiva ou definitiva, chama a atenção para os elementos que caracterizam a exclusão digital.

A exclusão digital pode ser compreendida a partir de cinco perspectivas básicas:

- **Falta de conexões físicas e capacitação:** *hardware*, acesso a redes e capacitação compõem a lista do que é necessário para superar a divisória tecnológica, e devem ser oferecidos pelo governo, pela iniciativa privada ou por organizações não-governamentais.

- **Falta de computadores, acesso e treinamento, mas o problema resolve-se por si mesmo:** o mercado ou projetos sociais mais focalizados poderão resolver o problema, pois o custo dos equipamentos vêm, historicamente, diminuindo e a necessidade de treinamento para ocupação de funções também vem sendo atendida sem necessidade de grandes intervenções estatais.

- **Falta de computadores, acesso e treinamento, e é exacerbado por políticas públicas pouco efetivas:** as decisões (ou não-decisões) governamentais prejudicam o desenvolvimento e o uso de computadores e, até que sejam modificados seus efeitos, a divisória tecnológica não poderá ser superada.

- **A exclusão digital é uma oportunidade perdida, com grupos em desvantagem para utilizar efetivamente as TIC para melhorar seu padrão de vida:** o que realmente importa, aqui, é como a tecnologia é utilizada, principalmente em seu potencial inovador; uso efetivo requer computadores, conexões, treinamento, conteúdo relevante e aplicações da tecnologia em situações reais, para atender a necessidades imediatas.

- **A exclusão digital é um reflexo do analfabetismo, da pobreza e de outros assuntos de cunho social:** computadores são instrumentos úteis, mas de nada servirão para ajudar a sociedade a superar a divisória tecnológica, até que os assuntos de caráter mais básico sejam resolvidos.

Como praticamente todos os indicadores da exclusão num sentido mais abrangente, os indicadores da exclusão digital estão muito mais presentes em países do Terceiro Mundo, embora também ocorram em países tidos como “desenvolvidos”. Um dado de destaque é que a exclusão digital está diretamente relacionada ao nível de renda, à localização e inclusive, em alguns países, a questões de gênero e étnicas. O desnível tecnológico é mais freqüente nas comunidades pobres, nas comunidades rurais e nas localidades distantes dos grandes centros urbanos, onde a própria carência de infra-estrutura dificulta o acesso à tecnologia.

Para exemplificar essa nuance da exclusão digital, temos o caso brasileiro. O IBGE (IBGE, 2007) afirmou, a partir dos dados obtidos na PNAD 2005, que, entre os aproximadamente 79% da população brasileira que não utilizavam a Internet, 37,2% alegaram como motivo a falta de acesso a microcomputadores; 20,9%, por sua vez, afirmaram não considerar necessário ou não demonstrar vontade para o acesso; 20,5% disseram que não sabiam utilizar a Internet. Outros elementos, tais como o custo dos equipamentos (9,1%), o custo da Internet (1,9%) ou não ter acesso físico à Internet para seus equipamentos (2%), também se verificaram.

Além disso, a exclusão digital compete com os demais tipos de exclusão social por recursos que, em grande parte dos países onde ela é mais aprofundada, são escassos e necessários para o atendimento de demandas diversas – inclusive em virtude de compromissos de governo de ordem financeira, cumpridos mediante a realização de superávits primários. É necessário, porém, relativizar a questão, conforme sugerem Wolf e MacKinnon (2002, p. 8),

“Any program to reduce the digital divide, therefore, has to start with poverty alleviation, since poverty is by far the greatest impediment to connections with and utilization of ICT. In Bangladesh a computer costs the equivalent of eight years’ average pay. The cost for Internet connections in Africa exceeds the average income of most of the population, while it amounts to 1% of average monthly income in the USA (US Internet Council, 2000). Poverty reduction, fueled by economic and social development, depends on many factors other than ICT - political stability, macroeconomic governance, transparency and accountability of national and local administrations, physical infrastructure, and basic literacy. By no means is access to ICT a panacea or short cut for reduction of poverty.”

A organização Bridges.com sugere outra perspectiva, complementar a essa, para entender a existência do *digital divide*. Deve-se compreender esse fenômeno como resultado de outras tendências do contexto em que os países se inserem. O processo de difusão de novas tecnologias é, naturalmente, moroso, fazendo com que haja a concentração de usuários da “*state of the art technology*” em classes mais abastadas; reflete, dessa forma, outras divisões existentes nos países ou sociedades: renda, gênero, etnias, localização geográfica, por exemplo. Além disso, é também resultado da falta de conhecimento em como utilizá-las ou da importância que possam adquirir em sua vida; eventualmente, pode haver barreiras culturais ou políticas para sua utilização. Eventualmente, pode-se também aventar a hipótese de que a exclusão digital seja uma decisão pessoal: as pessoas, simplesmente, não querem utilizar as TIC e, assim, a exclusão é, em parte, uma ilusão¹².

Alguns, no entanto, enfatizam que os governos não apoiaram devidamente as iniciativas de expansão de uso das TIC, não respondendo adequadamente às necessidades, demandas e não aproveitando, assim, as oportunidades apresentadas para superar a divisória tecnológica. Em que pese, muitas vezes, ser consequência de ações do Estado (por omissão ou por incapacidade administrativa) o aprofundamento de diversas divisórias na sociedade, nessa área a discussão precisa ser melhor parametrizada, uma vez que não existe, ainda, consenso sobre o que caracteriza uma intervenção adequada para capacitar os membros da sociedade a apropriar-se das tecnologias e inseri-las em seu cotidiano.

Ainda segundo Wolff e MacKinnon (2002), o enfrentamento da exclusão digital exige abordagem sistêmica, que enfrente todos os aspectos do problema: infraestrutura insuficiente, alto custo do acesso, políticas públicas insuficientes ou ausentes, ineficiências na provisão de redes de comunicação, insuficiência de conteúdo produzido localmente e ineficiência no aproveitamento dos impactos sociais e econômicos de atividades que fazem uso intensivo das tecnologias de informação. Afirmam, ainda, que bons investimentos podem fazer da tecnologia da informação e comunicação uma alavanca para o desenvolvimento, enquanto maus investimentos podem acarretar prejuízos muito mais graves, em face de sua não utilização em outras medidas para redução da pobreza. Portanto, mais do que em outras políticas públicas, o investimento na universalização do acesso às novas tecnologias de informação e comunicação não pode ser desperdiçado.

¹² Em estudos do início do século, verificou-se que 50% da população estadunidense não estão *online* e metade destes não querem estar na rede. Em outro ponto, percebeu-se que 25% da população não vêem utilidade dos computadores ou crêem que apresentam baixa relação custo-benefício, não justificando o investimento. É curioso notar que há uma concentração de pessoas de idade mais avançada nesse grupo, caracterizando, assim, um conflito de gerações.

A *Digital Opportunity Task Force* (DOT Force), estabelecida pelo Grupo dos Oito, que reúne os oito países mais desenvolvidos do mundo, propôs uma abordagem para ampliar o acesso dessas tecnologias nos países em desenvolvimento. Segundo o Relatório “*Digital Opportunities for All: Meeting the Challenge*”, apresentado em 11 de maio de 2001,

“ICT can thus help to ignite a virtuous circle of sustainable development. But misapplied, they can result in marginalization of the poor and the unconnected. In order for their development potential to be realized, all stakeholders – governments and their citizens, business, international organizations, civil society groups and individuals – need to work together towards achieving real change.” (DOT, 2001, p. 4)

O Relatório conclui que, quando sabiamente aplicada, a tecnologia da informação e comunicação oferece enormes oportunidades para reduzir as desigualdades sociais e econômicas e apoiar a criação da riqueza local, bem como ajudar a atingir metas de desenvolvimento mais elevadas fixadas pela comunidade internacional¹³. Contudo, afirma o Relatório, nas páginas 3-4: *“ICT cannot of course act as a panacea for all development problems, but by dramatically improving communication and exchange of information, they can create powerful social and economic networks, which in turn provide the basis for major advances in development.”*

De toda forma, a contribuição mais relevante que esses estudos trazem para o debate é constatar, objetivamente, que existem disparidades reais em acesso e uso de TIC entre os países (configurando uma divisória tecnológica internacional) e entre grupos dentro de cada país (configurando divisórias tecnológicas domésticas)¹⁴ que condicionam o alcance de um estado ótimo de prontidão social. E, por ser este um dos pontos mais importantes para a comprovação das hipóteses enunciadas no item anterior, faz-se necessário uma breve revisão da literatura a esse respeito, para sustentação das tendências apontadas pelas variáveis e indicadores utilizados na análise que se faz mais adiante.

Percebe-se que há no discurso desses estudiosos, a tendência a considerar a exclusão digital um fenômeno mais característico de países em desenvolvimento ou subdesenvolvidos, política ou economicamente falando, agravado pelas divisórias sociais ou econômicas já existentes. No entanto, Varian (2005), ainda que não se aprofunde na análise sociológica do tema, permanecendo no grupo que incorpora o discurso da importância da tecnologia como um fim em si mesma, aponta que o fenômeno atinge igualmente os países considerados desenvolvidos. Ao analisar os aspectos que impedem o acesso universal à informação, afirma que há três grandes óbices a superar:

13 O Relatório apresenta propostas para o enfrentamento da exclusão digital nos países em desenvolvimento, e entre os nove pontos propostos, encontram-se a definição de estratégias para a regulação e elaboração de políticas para o crescimento da tecnologia da informação e comunicação, o desenvolvimento da conectividade, aumento do acesso e redução de custos, através do uso competitivo de diversas tecnologias, acessos públicos e comunitários, compartilhamento de experiências exitosas, desenvolvimento de recursos humanos e gerenciais, expansão da oferta de oportunidades de aprendizado para populações carentes, áreas rurais e desfavorecidas, incentivo ao empreendedorismo através de políticas que favoreçam a competição e a inovação oriunda do setor privado, e o estabelecimento de cooperação entre os setores público e privado.

14 As estatísticas internacionais efetivamente impressionam: em todo o continente africano, por exemplo, não há mais que 14 milhões de linhas de telefone, menos que em Manhattan ou Tóquio. As nações mais ricas respondem por 16% da população mundial, mas concentram cerca de 90% de hosts de Internet. De todos os usuários da Internet, 60% residem na América do Norte, e correspondem a cerca de 5% da população mundial. Outro indicador importante é a comparação dos percentuais de usuários da Internet: um em cada dois americanos está online, enquanto apenas um em 250 africanos está na mesma condição.

“First, there is the problem of literacy. There are approximately 900 million illiterate adults in the world, two-thirds of them women. Information, or at least written information, cannot be successfully delivered to those who cannot read. More generally, the usefulness of many sorts of information depends on education of the recipient of the recipient, and we have a long way to go in this area.

Second, there is the problem of infrastructure. (...) It is possible to put all the textbooks used in an entire university on a few DVDs. Inexpensive technologies such as variations on personal digital assistants could be used to access such material.

By far the biggest problems are the legal and economic issues. How will the costs of universal information access be covered? (...)

Universal access to all the world’s information is technologically possible now; the missing piece is the legal infrastructure that will provide the incentives to make such access economically viable.” (Varian, 2005, pp. 65-66)

A preocupação de Varian situa-se, como se vê, em um nível mais institucional que propriamente infra-estrutural. Com certeza, tem uma lógica interna montada a partir de uma realidade econômica e social diferenciada. Por isso, torna-se relevante aquilatar a importância de ter claramente definidas as dimensões da exclusão, o que se pretende fazer no próximo item, com a análise dos seus fundamentos socioeconômicos.

1.4.2. Fundamentos Socioeconômicos da Dinâmica da Exclusão.

É de conhecimento amplo que o estudo da dinâmica do desenvolvimento econômico tem uma respeitável história consolidada, dada a curiosidade humana a respeito das muitas disparidades observadas entre os países. No entanto, uma tendência específica do desenvolvimento econômico prevaleceu durante os anos 1960: a dos estágios de desenvolvimento, introduzida por Rostow (1960). Argumentava o autor que todos os países poderiam ser hierarquizados, segundo uma escala de estágios de desenvolvimento, tais como “sociedade tradicional”, “estágio de transição”, “decolagem”, “maturidade”, e o “estágio de alto consumo de massa”. Nesta hierarquia, países “em desenvolvimento” estariam ou no estágio “sociedade tradicional” ou no “estágio de transição”. Para tais países “subdesenvolvidos”, seria necessário acelerar o crescimento econômico para passar para o estágio de “decolagem”, puxado por um setor econômico mais avançado. Isto pressupunha que todos os países deveriam seguir a mesma trilha no seu “desenvolvimento” ou, ainda, que, para se tornarem “desenvolvidos”, os países “subdesenvolvidos” deveriam seguir, fielmente, todos os estágios supostamente vividos pelos países “desenvolvidos”. A influência de Rostow foi indiscutível na discussão sobre os pólos de crescimento, e alguns economistas regionais chegaram a aplicar o padrão “dominante” de desenvolvimento às regiões ditas “em desenvolvimento”¹⁵.

Já Williamson (1965) investigou a história econômica dos mesmos países desenvolvidos e concluiu que as disparidades de renda entre as regiões eram crescentes, no estágio mais inicial do crescimento econômico, mas, no estágio de maturidade, tanto o dualismo quanto a divergência regional desapareciam, o que, após a devida

¹⁵ Mantiveram-se, aqui, os termos entre parênteses, por se tratarem, na época, de rótulos ainda não totalmente aceitos, mas aspirantes a se tornar o paradigma dominante na área de estudos regionais. Nas próximas menções a esses termos, no entanto, já não mais serão mantidos entre aspas, por já haverem sido incorporados até mesmo pelo senso comum, não mais requerendo, portanto, definição.

formalização, gerou o famoso axioma de Williamson, considerado como um padrão de desenvolvimento regional durante os anos 1960 e 1970:

"(...) rising income inequalities and increasing North-South dualism is typical of early development stages, while regional convergence and the disappearance of severe North-South problems are typical of more mature stages of national growth and development" (Williamson, 1965, p 17).

Posteriormente, Friedmann (1966) contribuiu para esse debate, argumentando que os diferentes padrões de desenvolvimento das regiões dos EUA poderiam ser aplicados a todos os países em desenvolvimento. Ele chegou a essa conclusão após análise de diversos estudos empíricos conduzidos nos EUA, a respeito do desenvolvimento regional naquele país, que ofereceram como resposta para as disparidades regionais verificadas a "hipótese do retardamento ou do atraso" (Schultz, 1951), pela qual o desenvolvimento econômico ocorreria em centros de crescimento industrial-urbano, com atividades manufatureiras, o que requereria a absorção das atividades agrícolas na periferia. Friedmann afirmava, então, que esta hipótese se sustentava por um estudo empírico por Nicholls (1961) na Carolina do Sul, na Geórgia e no Tennessee de 1860 a 1950 e também por North (1955), que estudou a história do crescimento econômico da América do Norte e apontou que a expansão do setor exportador era a chave para o desenvolvimento:

"the success of the export-base has been the determining factor in the rate of growth of regions(...). The importance of the export base is a result of its primary role in determining the level of absolute and per capita income in a region, and therefore in determining the amount of residentiary secondary and tertiary activity that will develop." (North, 1955, p. 346)

Em que pese todos esses estudos tratarem dos padrões de desenvolvimento dos EUA, Friedmann (1966) resumiu esses achados e conclusões e os entendeu como os padrões a serem seguidos pelos países em desenvolvimento, além de afirmar, com base em sua hipótese da "incidência especial do crescimento econômico", que as economias regionais deveriam tornar-se mais abertas, para acelerar o crescimento do setor de exportação. A base de sustentação do crescimento econômico, segundo ele, seria a expansão dos centros urbanos, nos quais mais firmas tenderiam a se localizar, e que os fluxos de mão-de-obra ajudariam a reduzir as disparidades regionais. Tais afirmativas foram, indubitavelmente, inspiradas pelos estudos empíricos retro mencionados, mas o ponto crítico é que Friedmann utilizou esse padrão na análise e proposição de políticas que vieram a ser implementadas para o desenvolvimento regional e de países, por assim dizer, "retardatários"¹⁶.

16 As conseqüências desse pensamento foram bem conhecidas na América Latina, especialmente porque inspirou a defesa de uma transformação estrutural das economias locais, defendida pelos então denominados economistas "dualistas", que entendiam que o desenvolvimento seria promovido pela expansão do setor urbano-industrial, que produziria mais eficientemente com o uso de tecnologias mais avançadas, em comparação com o setor rural-agrícola. As políticas de desenvolvimento implementadas nessa década na América Latina partiram do pressuposto de que o setor tradicional é super-populoso e caracterizado por baixa produtividade, enquanto o setor mais moderno ofereceria salários mais altos; por isso, o excesso de mão-de-obra no setor tradicional migraria para o setor mais moderno, de maior produtividade e oportunidades de emprego. Além disso, como o setor moderno reinvestiria os lucros obtidos, possibilitando surgimento de mais empregos e de absorção de mais mão-de-obra. No entanto, uma vez que a oferta de mão-de-obra do setor tradicional seria ilimitada, para sua contínua absorção, os produtores acabariam por utilizar tecnologias "capital-saving". Neste ciclo, pelo caráter auto-sustentado de crescimento, sobrepor-se-ia o setor moderno industrial ao tradicional, sendo considerado crítico para o processo de desenvolvimento.

Na década de 1970, por sua vez, houve uma completa modificação de pensamento a respeito das estratégias de crescimento a partir de pólos industriais. Muitos economistas regionais começaram a questionar as alegadas “virtudes” do modelo dominante, assim como os governos de muitos países começaram a abandonar as políticas por ele inspiradas, dado os pífios e, às vezes, desfavoráveis efeitos observados. Nesse contexto, alguns outros economistas, de tendência mais heterodoxa, procuraram explicar os mecanismos de disparidades causados pelo modelo de pólos de crescimento, examinando, mais de perto, o papel exercido pelos arranjos institucionais, ou o conjunto dominante que poderiam, de uma forma mais geral, ser denominado “regras do jogo”.

Um desses economistas foi Gunnar Myrdal, que, em 1957, já havia percebido que o desenvolvimento ocorre de forma desigual (desequilibrada):

"(...) there is a tendency inherent in the free play of market forces to create regional inequalities, and that this tendency becomes more dominant the poorer a country is, are two of the most important laws of economic development and underdevelopment under laissez-faire" (Myrdal, 1957, p. 34).

Afirmava Myrdal que essa disfuncionalidade no processo de desenvolvimento, que, posteriormente, elencaria a tendência à deterioração dos termos de troca no comércio internacional entre suas características distintivas, teria um caráter cíclico e cumulativo. Segundo ele, se, em uma dada região, um centro particular começa a crescer, tornar-se-ia a região economicamente poderosa mediante um processo cumulativo, qual seja, a expansão das atividades econômicas, e continuaria a desenvolver-se pela atração e absorção de recursos de outras regiões. Por isso, tinha como certos os efeitos desfavoráveis desse crescimento em outras regiões subdesenvolvidas, que se tornariam mais pobres no decorrer do tempo.

Além desses efeitos colaterais, não se furtou a denunciar as promessas não cumpridas dos chamados "*spread effects*", de difusão da tecnologia e da inovação às regiões (às vezes, até mais) atrasadas. Pelo contrário, repudiava as posições mais otimistas, ao afirmar que, sob circunstância nenhuma, sustentariam a hipótese de equilíbrio, uma vez que entendia que as regiões mais atrasadas dos países em desenvolvimento (cuja população, em sua maioria, estaria longe de ser considerada privilegiada), teriam menos poder político e não poderiam comparar-se às regiões mais aquinhoadas:

"It has never occurred in recorded history that a privileged group (...) has climbed down from its privileges and opened its monopolies to the unprivileged. The unprivileged have to become conscious of their demands of greater equality and fight for their realization" (Myrdal, 1971, pp. 88-89).

Assim, presumiu que as propostas de estratégias de crescimento até então dominantes poderiam, e muito, ajudar no crescimento das regiões já enriquecidas, mas surtiriam poucos, ou mesmo desfavoráveis efeitos quanto à igualdade regional. Para a redução da desigualdade política e econômica, defendia Myrdal (1957) que o mais adequado seria manter o foco dos planos de desenvolvimento repousados sobre a melhoria da educação, dos meios de transportes,

entre outros, nas regiões menos aquinhoadas. Para ele, os pólos de crescimento não garantiriam políticas públicas igualitárias, mas seriam a primordial causa da desigualdade regional.

Tamanha foi a influência do pensamento de Myrdal à época que o mesmo Friedmann que, anteriormente, defendia as estratégias de fomento aos pólos de desenvolvimento mudou seu ponto de vista e admitiu que o processo de desenvolvimento inspirado neste modelo acabou por acelerar a desigualdade regional.

Em um capítulo de um livro publicado em 1972, Friedmann revisitou a tendência acadêmica de desenvolvimento regional dos anos 1960 e chegou à conclusão de que nenhuma delas poderia ser aceita como um quadro de referência adequado para o planejamento, em sentido amplo. Em vez disso, ofereceu uma alternativa de teoria que procurava abranger o desenvolvimento polarizado, a partir de uma perspectiva sociopolítica. Em sua teoria, a inovação aconteceria apenas em um lugar limitado (centro), no qual as pessoas teriam poder. A concentração dos efeitos da inovação, a saber, "dominância", "informação", "psicológico", "modernização", "*linkage*", e "produção", também se restringiria ao Centro. Todos os efeitos anteriormente mencionados trabalhariam no sentido de enfraquecer as regiões periféricas e provocariam um conflito entre o Centro e as elites dirigentes da Periferia. Os efeitos desse conflito seriam indeterminados e dependeriam de como as elites da Periferia fossem reprimidas, neutralizadas ou cooptadas, ou, ainda, bem-sucedidas na substituição das elites do Centro.

Da mesma forma que Myrdal, Friedmann afirmava que os países em desenvolvimento apresentariam mais disparidades e desigualdades políticas que as verificadas entre as elites do Centro e as da Periferia; por isso, seria difícil alcançar resultados, igualitários ou equânimes. Logo, isso leva à conclusão de que a descentralização do processo decisório é o ponto crucial. Essa teoria de Friedmann foi importante por introduzir mais claramente uma dimensão política na análise do desenvolvimento regional. Nesse novo quadro de referência, as estratégias de fomento aos pólos de crescimento, que enfatizavam a concentração das atividades econômicas, nenhuma possibilidade teriam para reduzir a desigualdade regional, cuja razão, para Friedmann, seria política. Em vez disso, o modelo anteriormente dominante apenas manteria o *status quo* no Centro, piorando, no entanto, a situação da Periferia¹⁷. Isso o levou a formular o seguinte quadro:

17 Essa contribuição de Friedmann foi incorporada e desenvolvida com maior detalhamento pela Teoria da Dependência, que surgiu nos anos 1970, sustentando dois principais argumentos: a tendência à deterioração dos termos de troca, como antecipado por Myrdal; e a existência de uma desigual divisão internacional do trabalho, causando, assim, sua separação entre o Centro (nações dominantes) e a Periferia (nações dependentes). Este último argumento dava sustentação à idéia de que todos os países no mundo teriam sido forçados a se envolver em um sistema capitalista mundial desde o século XVI, o qual beneficiou apenas as economias capitalistas ocidentais.

Entre os diversos expoentes dessa Escola, podemos citar Baran (1957), que apontava a contínua exploração estrangeira dos países subdesenvolvidos e sua dominação imperialista, reforçando sua condição de subdesenvolvimento econômico, que seria para os países centrais, perfeitamente funcionais aos interesses dominantes dos países capitalistas mais avançados e as multinacionais.

Deve-se mencionar também a contribuição de Frank (1966) a respeito do relacionamento entre a Metrópole e os satélites, muito similar ao modelo Centro-Periferia de Friedmann, por sustentar que a Metrópole sempre auferia a maior parte dos benefícios do crescimento, em detrimento dos satélites. Isso ocorreria, entre outras razões, pelo fato de os satélites reproduzirem internamente a mesma polarização e contradições de exploração que a Metrópole introduziria e manteria.

Finalmente, a contribuição de Santos (1979), que desenvolveu um modelo dualístico de dois "circuitos": o "superior", associado aos tipos urbanos modernos de atividades econômicas (finanças, exportação, indústria, serviços etc.) com menos ligações internas; e o "inferior", que consistiria das formas induzidas de manufatura, serviços não-modernos, com ligações preponderantemente internas. Suas conclusões seguiram no sentido de que, nessa situação, seria claramente beneficiado apenas o circuito superior; o circuito inferior tomar-se-ia, cada vez mais, inferior. Ainda que, em termos absolutos, os dois circuitos se desenvolvessem, persistiria um abismo entre eles. Por fim, denunciava o autor o monopólio dos circuitos superiores dos países em desenvolvimento pelas corporações estrangeiras e, uma vez que os reinvestimentos ocorrem em indústrias ou países estrangeiros totalmente diferentes, provavelmente terá o crescimento os efeitos desejados.

QUADRO 1
DIFERENÇAS NAS DINÂMICAS ECONÔMICAS ENTRE CENTRO E PERIFERIA

ELEMENTOS IMPORTANTES PARA CARACTERIZAR A DINÂMICA ECONÔMICA	TENDÊNCIAS CONFORME AS ECONOMIAS	
	CENTRAIS	PERIFÉRICAS
Trajétórias de Crescimento	Estáveis	Instáveis
Variável Dinâmica para o Crescimento	Endógena	Exógena (Exportações)
Concentração da Produção (Setores)	Secundário e Terciário	Primário e Terciário
Propensão a Importar	Baixa	Alta
Arranjos Institucionais (Desenvolvimento)	Grande	Pequeno
Mercado Financeiro (Desenvolvimento)	Grande	Pequeno
Liquidez dos ativos	Alta	Baixa
Bases para Difusão de Informações	Sólidas	Voláteis
Incerteza	Pequena	Grande

O que esse quadro procurou sintetizar – condições institucionais em países centrais e periféricos, para caracterizar a dinâmica econômica – é o que, em parte, condiciona semelhante cenário de desigualdade que se percebe no que concerne ao processo de inovação tecnológica no campo das TIC. Nesse sentido, eu sustentaria a afirmação de que, mantidas as condições institucionais vigentes, quatro tendências podem ser identificadas, no mundo inteiro:

- (a) **As disparidades entre os países e dentro dos países tendem a aumentar:** isso significa que, em todos os países, centrais ou periféricos, as condições de acesso à tecnologia estão melhorando, mas em diferentes ritmos – nos países centrais, o processo se dá exponencialmente, diferentemente dos periféricos; no entanto, há semelhante dinâmica, quando o foco se volta para o que acontece dentro de cada país, seja central ou periférico: as pessoas que têm maior acesso às TIC são as que se encontram nas classes melhor aquinhoadas;
- (b) **Em países mais avançados, parece estar ocorrendo um processo um pouco diferente, mas só parece:** aparentemente, a linha de base do que poderíamos chamar necessidades tecnológicas básicas está fechada, mas, quando surge uma nova tecnologia, o padrão de desigualdade na apropriação da tecnologia, verificado em países periféricos também pode ser encontrado, em escala menor;
- (c) **Há um círculo virtuoso nesse processo que pode ser, também, vicioso:** quem tem mais recursos financeiros, pode apropriar-se melhor das tecnologias; assim, são beneficiados duplamente e passam a dispor de mais meios para obter mais recursos financeiros. O problema é que, nas classes menos favorecidas, o fenômeno não ocorre na mesma extensão, podendo, inclusive, seguir em sentido completamente oposto. O mesmo pode ser dito a respeito de outras hierarquias ou divisões existentes na sociedade: urbano-rural, gênero, etnias, idade e portadores de deficiências; e

(d) A divisória tecnológica não é algo monolítico, mas um mosaico de diferenças tanto no acesso físico às TIC quanto à capacidade básica de utilizá-las: os perfis de usuários diferem de país para país e há pouca informação sobre a real condição de “prontidão social” para a apropriação da tecnologia existente e à utilização de seu potencial para superar as clivagens sociais existentes.

Não se pode negar, no entanto, que a expansão e a sofisticação crescente dos serviços oferecidos ao cidadão por meio do Governo Eletrônico, no mundo e no Brasil, têm-se mostrado significativas, avançando na direção do "*e-service concept*". A meta é a supressão da tramitação de documentos impressos e a solução de demandas e processos administrativos em meio eletrônico, reduzindo drasticamente o tempo para o atendimento das demandas dos usuários. No entanto, no Brasil, como em muitos outros países periféricos, o acesso a esse “admirável mundo novo” está ainda distante da maioria da população, cujo acesso aos serviços de telefonia e equipamentos de informática acha-se comprometido por múltiplos fatores.

Em 21 de agosto de 2000, em solenidade no Palácio do Planalto, o então Presidente Fernando Henrique Cardoso declarou que *“a transparência na gestão pública implica difundir a utilização dos serviços pela sociedade. Não basta que eles estejam disponíveis na Internet. É preciso que cada vez mais cidadãos saibam que eles estão lá e tenham meios de acessá-los.”* A questão abordada era, sem dúvida, um dos mais graves obstáculos ao sucesso do Governo Eletrônico. Tratava-se da necessidade de, como pressuposto para o êxito do GE, enfrentar o grau de exclusão digital existente no Brasil, cuja natureza é, simultaneamente, causa e consequência da exclusão socioeconômica: à medida que mais se desenvolve a sociedade da informação, mais grave se torna a exclusão digital/social, aprofundando a exclusão socioeconômica. No entanto, a autoridade acima referida nem mencionou a questão do desnível socioeconômico já instalado no país como tampouco fez referência às novas necessidades que a implementação do GE apresenta para a própria estrutura do Governo, modificando arranjos institucionais pré-existentes. Tudo isso acaba por criar um cenário de “avançados” e “retardatários”, dentro do mesmo País.

Para caracterizar esse atraso na apropriação dos benefícios que as TIC prometem, faz-se necessário, inicialmente, definir o conceito de “prontidão social” ou *“political literacy”*, que se apresenta neste trabalho (item 1.4.3) para, em seguida, analisar alguns indicadores que, por tudo o que envolve o cumprimento dessas promessas, podem ser considerados ilustradores deste processo, caracterizando, assim, a atual situação em que o Brasil se encontra a esse respeito. Concomitantemente, esta análise sustentará a escolha das variáveis que as hipóteses norteadoras deste trabalho, apresentadas no item 2, envolvem.

1.4.3. Definindo a “Political Literacy”¹⁸.

Para construir o conceito de “*Political Literacy*”, toma-se emprestado outro conceito que o termo “prontidão” envolve, especificamente na área da Educação. “Prontidão” significa tanto o estado ótimo de desenvolvimento psicomotor, segundo as teorias de desenvolvimento inicialmente desenvolvidas por Piaget¹⁹, em que se encontra a criança que já desenvolveu as condições necessárias para ser alfabetizada (que consegue decodificar o código escrito de uma linguagem que já utiliza, embora não a domine inteiramente), bem como ter desenvolvido tanto condições de raciocínio concreto e abstrato e noções espaciais e temporais para aprender as noções básicas de operações matemáticas, de quantificação e de localização espaço-temporal, como também quadros de referência valorativos (descobrir a diferença entre o “bom” e o “mau”).

Tomo emprestado, igualmente, os conceitos de “*literacy*”, “*numeracy*” e “*science literacy*”, que vêm sendo utilizados, há alguns anos, com maior frequência, para se referir ao estado de pessoas acima de 15 anos, que, após terem passado pela chamada Escolaridade Básica, supostamente já teriam desenvolvido as competências de leitura, raciocínio lógico-matemático e domínio de noções científicas básicas para avançar rumo aos estágios seguintes de desenvolvimento de cada uma dessas habilidades (por exemplo, da pura decodificação, para a compreensão e a conexão com a experiência vivida, materializada na demonstração de capacidade de resolução de problemas, de quantificação, de definir distâncias, entre outros)²⁰. Mais recentemente, vem-se defendendo a construção de outro

18 Agradeço a inestimável colaboração de Margarida Jardim Cavalcante, professora aposentada do Ministério da Educação e da Universidade de Brasília (Faculdade de Educação), na construção deste item. Qualquer imprecisão no uso dos conceitos, no entanto, é de minha inteira responsabilidade.

19 Jean Piaget, a partir da observação cuidadosa de seus próprios filhos e de muitas outras crianças, concluiu que, ao contrário do que pregavam muitos educadores na época, as crianças não poderiam ser consideradas adultos em miniatura, mas criaturas em processo de construção. Piaget percebeu que, em muitas questões cruciais, as crianças não somente não pensam como os adultos, como também agem de acordo com um código próprio, que se modifica, no entanto, à medida que crescem. Por ainda lhes faltarem certas habilidades e conhecimentos, a maneira de pensar é diferente, não somente em grau, como em classe.

Piaget desenvolveu, então, uma teoria do desenvolvimento cognitivo, que pressupõe que os seres humanos passam por uma série de mudanças ordenadas e previsíveis. Seus pressupostos básicos de sua teoria são o interacionismo, a idéia de construtivismo sequencial e os fatores que interferem no desenvolvimento.

A criança, então, concebida como um ser dinâmico, a todo momento interage com a realidade, operando ativamente com objetos e pessoas. Essa interação com o ambiente faz com que construa estruturas mentais e adquira maneiras de fazê-las funcionar. O eixo central, portanto, é a interação organismo-meio e essa interação acontece através de dois processos simultâneos: a organização interna e a adaptação ao meio, funções exercidas pelo organismo ao longo da vida.

A adaptação, definida por Piaget, como o próprio desenvolvimento da inteligência, ocorre através da assimilação e acomodação. Os esquemas de assimilação vão se modificando, configurando os estágios de desenvolvimento. Considera, ainda, que o processo de desenvolvimento é influenciado por fatores como: maturação (crescimento biológico dos órgãos), exercitação (funcionamento dos esquemas e órgãos que implica na formação de hábitos), aprendizagem social (aquisição de valores, linguagem, costumes e padrões culturais e sociais) e equilíbrio (processo de auto regulação interna do organismo, que se constitui na busca sucessiva de reequilíbrio após cada desequilíbrio sofrido). Assim, as etapas de desenvolvimento infantil seriam Sensório-motor, Pré-operatório, Operatório concreto e Operatório formal. Ver, a respeito, Piaget (1967).

20 No âmbito acadêmico, não se percebe um claro consenso sobre o termo em português que melhor traduziria esse conceito, ora sendo usada a palavra “literacia”, ora o termo “letramento”, talvez por ter sido também adotado pelos órgãos governamentais responsáveis pela realização das avaliações de desempenho de alunos. Essas palavras, ainda não tão comuns no Brasil, em linhas gerais, procuram abranger desde a prontidão para a alfabetização até a alfabetização em si, um maior nível de instrução que predisponha o indivíduo a ler espontaneamente que vá além da simples decifração, atingindo ser capaz de apreender e utilizar a informação escrita. Para Soares (1998, pp. 17-18), letramento é

“o estado ou condição que assume aquele que aprende a ler e escrever. Implícita nesse conceito está a idéia de que a escrita traz conseqüências sociais, culturais, políticas, econômicas, cognitivas, lingüísticas, quer para o grupo social em que seja introduzida, quer para o indivíduo que aprenda a usá-la. Em outras palavras: de ponto de vista individual, o aprender a ler e escrever – alfabetizar-se, deixar de ser analfabeto, tornar-se alfabetizado, adquirir a ‘tecnologia’ do ler e escrever e envolver-se nas práticas sociais de leitura e de escrita – tem conseqüências sobre o indivíduo, e altera seu estado ou condição em aspectos sociais, psíquicos, culturais, políticos, cognitivos, lingüísticos e até mesmo econômicos; do ponto de vista social, a introdução da escrita em um grupo até então ágrafo tem sobre esse grupo efeitos de natureza social, cultural, política, econômica, lingüística. O ‘estado’ e a ‘condição’ que o indivíduo ou grupo social passam a ter, sob o impacto dessas mudanças, é que é designado por literacy.”

Para Bonamino, Coscarelli e Franco (2002, p. 94), letramento é

“a capacidade de um indivíduo de se apropriar da escrita, sendo capaz de utilizá-la em diversas situações exigidas no cotidiano. Segundo os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs), a aptidão para ler e produzir textos – dos mais variados gêneros e temas – com proficiência é o mais significativo indicador de um bom desempenho lingüístico e, conseqüentemente, de letramento. Um escritor competente deve, portanto, saber selecionar o gênero apropriado a seus objetivos e à circunstância em que se realizará seu discurso.

conceito, também essencial para o atual estágio de desenvolvimento do Capitalismo, envolvendo a “*ICT literacy*” ou “*computer skills*”.

Para a OECD, o termo “*literacy*” significa

(...) the ability to use language, i.e. to read, writes, listen and speak. In modern contexts, the word means reading and writing in a level adequate for written communication and generally a level that enables one to successfully function at certain levels of a society if that society is one in which literacy plays a role in providing access to power.

The standards for what level constitutes "literacy" vary among societies. Other skills such as computer skills or basic numeracy may also be included, as there are many people who cannot read letters but can read numbers, and even learn to use a computer (in a limited way) while remaining unable to read text. These and the increasing inclusion of sound, still and moving images and graphical elements in digitally based communication call for an even broader concept of literacy.” (OECD, 2000, p. 1)

Essas habilidades a que se refere o documento da OECD têm duas dimensões importantes, apontadas igualmente por outros autores (Soares, 1998; Bonamino, Coscarelli e Franco, 2002), quais sejam, a individual e a social. Enfocando-se a dimensão individual, o letramento é visto como um atributo pessoal; do ponto de vista social, por sua vez, entende-se como um fenômeno cultural, um conjunto de atividades sociais que envolvem a língua escrita, e de exigências sociais de uso da língua escrita. Por isso, afirma-se que um indivíduo é ou não *competente* no domínio da linguagem, se for ou não capaz de compreender e produzir textos orais e escritos adequados às situações de comunicação em que atua, se pode emitir opiniões e críticas a respeito de um texto lido ou ouvido ou de escrever um texto narrando uma experiência vivida de modo a ser compreendido por outra pessoa.

Por isso, essas habilidades podem também ser compreendidas pelo termo “*competências*”. Ainda que, em seu sentido original, competência tenha a conotação jurídica, ou seja, diz respeito ao poder que tem certa jurisdição de conhecer e decidir sobre uma causa, gradativamente o significado estendeu-se a outros campos, passando a designar a capacidade de alguém para se pronunciar sobre determinado assunto, fazer determinada coisa ou ter capacidade, habilidade, idoneidade, aptidão para tanto.

Aqui, adota-se o conceito de competência de forma mais ampliada: ***competências formam um conjunto de conhecimentos, habilidades, atitudes, destrezas e valores, aplicados de forma idônea, em uma ou mais dimensões da dinâmica social, no desenvolvimento de uma atividade ou conjunto de tarefas inerentes a um processo de trabalho qualquer, visando o alcance de objetivos propostos.***

Essas competências, assim, envolvem tanto a idéia de um potencial (individual, invisível) a desenvolver quanto à observação de sua manifestação, em graus variáveis, como estruturas mentais com as quais o conhecimento é continuamente construído, em resposta aos novos problemas sempre apresentados pela dinâmica social em que estamos inseridos. Esse grau de desenvolvimento ótimo de competências requer, igualmente, capacidade de crítica da adequação das soluções consideradas “*padrão*” para resolver os problemas que se apresentam e de gerar, rápida e adequadamente, novos posicionamentos para permitir, por assim dizer, “*adaptação*” às transformações do cenário.

Para o conceito de “*Political Literacy*” que se pretende desenvolver, é importante considerar os seguintes elementos:

- (a) **No campo do letramento (“*literacy*”),** ou Leitura, o desenvolvimento das habilidades sociais para o domínio da língua para se alcançar o estado que Paulo Freire denominou “leitura do mundo”²¹;
- (b) **Para executar a “leitura do mundo”, faz-se necessário desenvolver os chamados “suportes de leitura”.** Nesses “suportes”, entram as competências e habilidades matemáticas, ou “*numeracy*”, e da Ciência, ou “*science literacy*”. Essas envolvem tanto as questões referentes ao domínio dos conceitos das operações matemáticas básicas, do sistema decimal, de quantificação quanto à leitura de mapas, de coordenadas geográficas e de compreensão de fenômenos físicos, químicos e biológicos com os quais convive ordinariamente, partindo do conhecimento do chamado “senso comum” e dominando o “conhecimento científico”;
- (c) **Aos “suportes de leitura” mais tradicionais, para os fins desta pesquisa, acrescenta-se a “*ICT literacy*”,** que envolve, além do domínio das ferramentas tecnológicas (*hardware* e *software*) propriamente ditas à disposição do público e de habilidades relacionadas à organização da informação, igualmente a noção de que, no século XXI, não se pode desconsiderar a importância da linguagem multimídia, composta por um amálgama de palavras, sons e imagens em movimento; da mudança do raciocínio linear para o raciocínio de hipertexto; da mudança da noção de “*literacy*” para a de “*multi-literacies*”, reconhecendo sua fragmentação para uma série de diferentes, porém harmônicas, “*literacies*”²²; e
- (d) **A partir do desenvolvimento desses suportes de leitura para decifrar o mundo e posicionar-se nele, acresça-se a capacidade de exercer plenamente a cidadania, de cobrar dos agentes públicos o cumprimento dos deveres e o respeito aos direitos individuais, com parâmetros de moralidade, civismo e definição de espírito público.**

Para se construir o conceito expresso na alínea (d), acima, comecemos do que se esperaria, então, em termos de jovens e adultos “prontos” ou “competentes” para a vida social e do trabalho. Os Quadro 2 e 3, abaixo, trazem, a partir do perfil inicialmente traçado em 1999 para caracterizar o ideal de aluno egresso da Escolaridade Básica (ou seja, após pelo menos 12 anos de escolaridade formal) no Brasil, para fazer frente às demandas da Sociedade, pelo Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM e que continuam em vigor até o momento (INEP/MEC, 2003):

21 Segundo Paulo Freire (1988), a leitura do mundo precede sempre a leitura da palavra. O ato de ler se veio dando na sua experiência existencial. Primeiro, a “leitura” do mundo do pequeno mundo em que se movia; depois, a leitura da palavra que nem sempre, ao longo da sua escolarização, foi a leitura da “palavra mundo”. Na verdade, aquele mundo especial se dava a ele como o mundo de sua atividade perspectiva, por isso, mesmo como o mundo de suas primeiras leituras. Os “textos”, as “palavras”, as “letras” daquele contexto em cuja percepção experimentava e, quando mais o fazia, mais aumentava a capacidade de perceber se encamavam numa série de coisas, de objetos, de sinais, cuja compreensão ia aprendendo no seu trato com eles, na sua relação com seus irmãos mais velhos e com seus pais. A leitura do seu mundo foi sempre fundamental para a compreensão da importância do ato de ler, de escrever ou de reescrevê-lo, e transformá-lo através de uma prática consciente.

22 Ver, a esse respeito, as obras de Kuhlthau (1987), Dudziak (2003), Bundy (2001) e Sweet e Meates (2004). Confira-se, igualmente, nos anexos a esta Tese, o Apêndice 1, detalhando o conceito de “*ICT Literacy*”.

QUADRO 2
COMPETÊNCIAS MÍNIMAS – EGRESSOS DA ESCOLARIDADE BÁSICA
BRASIL - ENEM 1999 - 2003

- I – Dominar a norma culta da Língua Portuguesa e fazer uso das linguagens matemática, artística e científica;*
- II – Construir e aplicar conceitos das várias áreas do conhecimento para a compreensão de fenômenos naturais, de processos histórico-geográficos, da produção tecnológica e das manifestações artísticas;*
- III – Selecionar, organizar, relacionar, interpretar dados e informações representados de diferentes formas, para tomar decisões e enfrentar situações-problema;*
- IV – Relacionar informações, representadas em diferentes formas, e conhecimentos disponíveis em situações concretas, para construir argumentação consistente; e*
- V – Recorrer aos conhecimentos desenvolvidos na escola para elaboração de propostas de intervenção solidária na realidade, respeitando os valores humanos e considerando a diversidade sociocultural.*

Essas cinco competências básicas podem, ainda, ser desdobradas em habilidades. O quadro de referência do ENEM contabiliza, a esse respeito, 21 (vinte e uma) habilidades:

QUADRO 3
DEFINIÇÃO DE HABILIDADES – EGRESSOS DA ESCOLARIDADE BÁSICA
BRASIL – ENEM – 1999-2003

- 1. Dada a descrição discursiva ou por ilustração de um experimento ou fenômeno, de natureza científica, tecnológica ou social, identificar variáveis relevantes e selecionar os instrumentos necessários para realização ou interpretação do mesmo.*
- 2. Em um gráfico cartesiano de variável socioeconômica ou técnico-científica, identificar e analisar valores das variáveis, intervalos de crescimento ou decréscimo e taxas de variação.*
- 3. Dada uma distribuição estatística de variável social, econômica, física, química ou biológica, traduzir e interpretar as informações disponíveis ou reorganizá-las, objetivando interpolações ou extrapolações.*
- 4. Dada uma situação-problema, apresentada em uma linguagem de determinada área de conhecimento, relacioná-la com sua formulação em outras linguagens ou vice-versa.*
- 5. A partir da leitura de textos literários consagrados e de informações sobre concepções artísticas, estabelecer relações entre eles e seu contexto histórico, social, político ou cultural, inferindo as escolhas dos temas, gêneros discursivos e recursos expressivos dos autores.*
- 6. Com base em um texto, analisar as funções da linguagem, identificar marcas de variantes lingüísticas de natureza sociocultural, regional, de registro ou de estilo, e explorar as relações entre a linguagem coloquial e formal.*
- 7. Identificar e caracterizar a conservação e as transformações de energia em diferentes processos de sua geração e uso social, e comparar diferentes recursos e opções energéticas.*

8. *Analisar criticamente, de forma qualitativa ou quantitativa, as implicações ambientais, sociais e econômicas dos processos de utilização dos recursos naturais, materiais ou energéticos.*
9. *Compreender o significado e a importância da água e de seu ciclo para a manutenção da vida, em sua relação com condições socioambientais, sabendo quantificar variações de temperatura e mudanças de fase em processos naturais e de intervenção humana.*
10. *Utilizar e interpretar diferentes escalas de tempo para situar e descrever transformações na atmosfera, biosfera, hidrosfera e litosfera, origem e evolução da vida, variações populacionais e modificações no espaço geográfico.*
11. *Diante da diversidade da vida, analisar, do ponto de vista biológico, físico ou químico, padrões comuns nas estruturas e nos processos que garantem a continuidade e a evolução dos seres vivos.*
12. *Analisar fatores socioeconômicos e ambientais associados ao desenvolvimento, às condições de vida e saúde de populações humanas, por meio da interpretação de diferentes indicadores.*
13. *Compreender o caráter sistêmico do planeta e reconhecer a importância da biodiversidade para preservação da vida, relacionando condições do meio e intervenção humana.*
14. *Diante da diversidade de formas geométricas planas e espaciais, presentes na natureza ou imaginadas, caracterizá-las por meio de propriedades, relacionar seus elementos, calcular comprimentos, áreas ou volumes, e utilizar o conhecimento geométrico para leitura, compreensão e ação sobre a realidade.*
15. *Reconhecer o caráter aleatório de fenômenos naturais ou não e utilizar em situações-problema processos de contagem, representação de frequências relativas, construção de espaços amostrais, distribuição e cálculo de probabilidades.*
16. *Analisar, de forma qualitativa ou quantitativa, situações-problema referentes a perturbações ambientais, identificando fonte, transporte e destino dos poluentes, reconhecendo suas transformações, prever efeitos nos ecossistemas e no sistema produtivo e propor formas de intervenção para reduzir e controlar os efeitos da poluição ambiental.*
17. *Na obtenção e produção de materiais e de insumos energéticos, identificar etapas, calcular rendimentos, taxas e índices, e analisar implicações sociais, econômicas e ambientais.*
18. *Valorizar a diversidade dos patrimônios etnoculturais e artísticos, identificando-a em suas manifestações e representações em diferentes sociedades, épocas e lugares.*
19. *Confrontar interpretações diversas de situações ou fatos de natureza histórico-geográfica, técnico-científica, artístico-cultural ou do cotidiano, comparando diferentes pontos de vista, identificando os pressupostos de cada interpretação e analisando a validade dos argumentos utilizados.*
20. *Comparar processos de formação socioeconômica, relacionando-os com seu contexto histórico e geográfico.*
21. *Dado um conjunto de informações sobre uma realidade histórico-geográfica, contextualizar e ordenar os eventos registrados, compreendendo a importância dos fatores sociais, econômicos, políticos ou culturais.*

Essas competências e habilidades podem ser consideradas cognitivas e/ou valorativas; sua operacionalização, por meio de indicadores para avaliação, será objeto de análise no item seguinte. Neste momento, o que se propõe acrescentar, para caracterizar o ideal de um Cidadão consciente na era do Governo Eletrônico e pronto para a plena apropriação dos benefícios trazidos pelo uso intensivo das TIC na vida social e, especificamente, no relacionamento Estado-Sociedade, seria um conjunto composto pelos seguintes elementos:

- (a) **Condições físicas de acesso às tecnologias**, incluindo arcar com os custos de manutenção do acesso em um patamar satisfatório de uso contínuo;
- (b) **Previsão e garantia de defesa**, pelas instâncias estatais competentes, de seus direitos de privacidade e de acesso à informação não apenas como consumidor de serviços “públicos, porém não estatais” (logo, remunerados), mas como Cidadão;
- (c) **Condições de domínio da tecnologia**, dos serviços e das informações ofertados pelo Governo Eletrônico;
- (d) **Domínio e compreensão, em algum grau, do princípio jurídico da “indisponibilidade do interesse público” e da supremacia do interesse público sobre o interesse privado**. Esse princípio envolve, basicamente, diferenciar, na interpretação de um discurso, ou na tomada de uma decisão que envolve uma política pública, o que são interesses “privados” e o interesse do “público”, logrando, assim, identificar os grupos beneficiários com a decisão e, eventualmente, a criação de uma disposição para romper com um círculo vicioso de patrimonialismo na Política²³;
- (e) **Conscientização do atual grau de desigualdade instalado** e antevisão dos obstáculos que poderão vir a instalar-se para o alcance desse estado ótimo da Sociedade; e, por fim
- (f) **Conscientização do potencial da sociedade de indução de mudança**, sabendo utilizar os meios ofertados pelas TIC para garantir a accountability e a transparência dos agentes públicos, e, ao mesmo tempo,

23 O interesse público, segundo Celso Antonio Bandeira de Mello (Mello, 2002), “*é uma expressão que se liga aos interesses dos indivíduos, mas que fazem parte de uma coletividade, ou seja, não há desvinculação entre os interesses individuais e coletivos*”. Para Marçal Justen Filho (2005), “*os interesses públicos não coincidem com os interesses do agente, nem do Estado e muitas vezes não vai coincidir com o interesse da maioria das pessoas da coletividade, ou seja, não se pode desvincular com o interesse coletivo, com respeito às garantias de direitos fundamentais*”. Desta forma, o interesse público é aquele que corresponde a uma proteção da coletividade, prevalecendo sempre ao interesse privado das pessoas, não sendo, portanto, o destinatário do ato da administração apenas um indivíduo, mas sim o grupo social num todo, buscando desta maneira o Estado do bem estar social.

Assim, da expressão “interesse público”, pode-se chegar ao princípio da supremacia do interesse público, o qual segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2001), pode ser chamado também de “*princípio da finalidade pública, onde se está presente tanto no momento da elaboração da lei como no momento da sua execução em concreto pela Administração Pública. Ele inspira o legislador e vincula a autoridade administrativa em toda a sua atuação*”. Ou ainda, para Justen Filho, “*a supremacia do interesse público significa sua superioridade sobre os demais interesses existentes na sociedade. Os interesses privados não podem prevalecer sobre o interesse público. A indisponibilidade indica a impossibilidade de sacrifício ou transigência quanto ao interesse público, e é em decorrência de sua supremacia*”.

Explícita, ainda, Di Pietro que,

“em nome do primado do interesse público, inúmeras transformações ocorreram: o Estado para atender as necessidades coletivas, visando resguardar a ordem pública e econômica, passou a revelar-se na interferência, no funcionamento e na propriedade das empresas que condicionam o uso da propriedade ao bem estar social; nas que reservam para o Estado a propriedade e a exploração de determinados bens, como as minas e as demais riquezas do subsolo; nas que permitem a desapropriação para a justa distribuição da propriedade; cresce a preocupação com os interesses difusos, como o meio ambiente e o patrimônio histórico e artístico nacional”.

Por fim, cabe destacar que não se pode confundir tal supremacia do interesse público com o interesse do Estado e/ou do agente que exerce uma função administrativa. Primeiro, porque os interesses coletivos não se limitam apenas a entes estatais, mas também envolvem aqueles chamados de públicos não estatais, que compreendem o chamado terceiro setor (e aí está a supremacia do interesse público sobre o interesse privado). E, segundo, uma vez que o agente não pode se prevalecer de uma conduta que satisfaça seu próprio interesse, deve submeter-se a disciplina que satisfaça à generalidade de interesses da coletividade, ou seja, o direito administrativo não facultava a esse agente público a escolha entre cumprir ou não cumprir o interesse público.

apropriar-se desses resultados e fazer uso deles na vida política – eleições, referendos, campanhas ou defesa de causas específica, por exemplo²⁴.

Com isso, recupera-se, em parte, algo que a literatura dos anos 1960 na área educacional já adiantava:

“Behind much of what we do in school lie some ideas, that could be expressed as follows:

Of the vast body of human knowledge, there are certain bits and pieces that can be called essential, that everyone should know;

The extent to which a person can be considered educated, qualified to live intelligently in today’s world and be a useful member of the society, depends on the amount of this essential knowledge that one carries about oneself;

It is the duty of schools, therefore, to get as much of this essential knowledge as possible into the minds of children.

Thus we find ourselves trying to poke certain facts, recipes and ideas down the gullets of every child in school, whether the morsel interests him/her or not, even if it frightens him or sickens him, and even if there are other things that he is much more interested in learning. These ideas are absurd and harmful nonsense. We will not begin to have true education or real learning in our schools until we sweep this nonsense out of the way. Schools should be a place where children learn what they most want to know, instead of what we think they ought to know” (Holt, 1969).

E, adicionalmente, em bom português,

“Do ponto de vista crítico, é tão impossível negar a natureza política do processo educativo quanto negar o caráter Educativo do ato político. Isto não significa, porém, que a natureza política do processo educativo e o caráter educativo do ato político esgotem a compreensão daquele processo e deste ato. Isto significa ser impossível, de um lado, como já salientei, uma educação neutra, que se digna a serviço da humanidade, dos seres humanos em geral; de outro, uma prática política esvaziada de significação educativa. (...)

Mas, é neste sentido também que, tanto no caso do processo educativo quanto no do ato político, uma das questões fundamentais seja a clareza em torno de a favor de quem e do que, portanto, contra quem e contra o que desenvolvemos a atividade política. (...)

O Brasil foi inventado de cima para baixo, autoritariamente. Precisamos reinventá-lo em outros termos.” (Freire, 1982)

1.5. Caracterização do Cenário Brasileiro: estamos todos prontos para o “Admirável Novo Mundo”?

Como se viu até o momento, o relacionamento Estado-Sociedade, na era da utilização intensiva das TIC, é influenciado por diversos fenômenos, de natureza diferenciada, que guardam algumas características importantes para as respostas às perguntas inicialmente apresentadas. Como o foco da pesquisa repousa na tensão existente entre a tendência do modo de produção capitalista a produzir exclusão social e a possibilidade das TIC efetivamente servirem de elemento para reduzir essa tendência, identificou-se um conjunto de (sete) fatores que interferem diretamente nesse fenômeno, de ordem socioeconômica, institucional e comportamental.

Neste item, operacionalizam-se as variáveis constituintes desses fatores e sua influência relativa para a produção de hipóteses norteadoras do trabalho, de cunho empírico e teórico.

24 Norris e Curtice (2004) apontam, a partir de extensa revisão bibliográfica, três elementos para caracterizar o “espírito cívico” ou a cidadania engajada: a participação freqüente em eleições regulares; a participação em campanhas com o fim de influenciar os representantes no Parlamento ou os executivos no Governo, via partidos políticos; e participação em atividades orientadas para determinadas causas, buscando influenciar diretamente políticas e questões políticas bem específicas, sem mediação das instituições políticas. Esse aspecto será retomado mais adiante, na caracterização do cenário brasileiro para o domínio das TIC e na discussão teórica.

1.5.1. O componente educacional da Exclusão Social: Nível de escolaridade formal e desenvolvimento de competências na área de Leitura, Matemática e Ciências da população brasileira.

Apesar de ser classificado como uma das grandes economias do mundo, detentor do 14º PIB mundial, o Brasil é um país de enormes desigualdades. O índice de analfabetismo da população total é de cerca de 10,6%, pelos dados da Pesquisa Nacional de Amostragem por Domicílios – PNAD de 2004, variando, no entanto, de forma diferenciada entre as regiões brasileiras: 9,3% no Norte Urbano, 21,9% no Nordeste, 6,2% no Sudeste, 5,8% no Sul e 8,5% no Centro-Oeste.

Ao se pesquisar quantas crianças em idade escolar não freqüentavam aulas, descobriu-se que, na média, os 19,6% dos meninos de 5 ou 6 anos estavam nessa situação, contra 16,7% das meninas da mesma faixa de idade. Aparentemente, as políticas de universalização do ensino desenvolvidas na última década vêm surtindo efeito, já que apenas 3,1% dos meninos de 7 a 14 anos e 2,6% das meninas nesta faixa etária encontravam-se ainda fora da escola. Finalmente, ainda há que se voltar a atenção para os jovens de 15 a 17 anos, já que 18,4% dos rapazes e 17,2% das moças declararam não estar freqüentando aulas.

Pela mesma fonte, na média, a população total tem 6,6 anos de estudo, variando conforme os segmentos populacionais: a população que conta com mais tempo de estudo é a de 20 a 24 anos, com 9 anos; a de 25 a 29 anos, 8; a de 30 a 39 anos, cerca de 8 e a de 40 a 49 anos, apenas sete anos. Estimou a PNAD que, em média, apenas 26% da população brasileira afirmou ter mais de 11 anos de estudo. Por outro lado, no Reino Unido essa média é de 15 anos, e de 12 anos no Japão e Estados Unidos, e 10 anos no Chile.

Já quando se analisam os dados obtidos por avaliações sistemáticas a respeito da qualidade da Escolaridade dessa população, aparecem alguns graves problemas. Inicie-se pelos dados obtidos pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – SAEB, atualmente coordenado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, Autarquia vinculada ao Ministério da Educação e que conta com a participação e o apoio das Secretarias Estaduais e Municipais de Educação²⁵. Os resultados obtidos pelo SAEB, até o ciclo de 2001²⁶, eram apresentados em uma escala de desempenho capaz de descrever, em cada nível, as competências e as habilidades que os alunos são capazes de demonstrar, sendo única para cada disciplina e apresentando, em uma mesma métrica, os resultados de desempenhos dos estudantes de todas as séries analisadas e dos resultados dos diversos ciclos já realizados. Pela escala, pode-se verificar que percentual de alunos já construiu as competências e habilidades desejáveis para cada uma das séries avaliadas, quantos ainda estão em processo de construção, quantos estão abaixo do nível que seria desejável para a série e quantos estão acima do nível que seria esperado.

²⁵ Para o conceito do SAEB e sua metodologia, confira-se, nos Anexos a esta Tese, o Apêndice 2.

²⁶ A partir do ciclo de 2001, o INEP/MEC não apenas modificou as escalas, como passou a adotar a nomenclatura de “estágios”, categorizando-os como “muito crítico”, “crítico”, “intermediário”, “adequado” e “avançado”.

Assim, por exemplo, a escala de desempenho em Língua Portuguesa do SAEB, até 2000, podia ser descrita conforme o Quadro 4, abaixo.

QUADRO 4	
NÍVEIS DE DESEMPENHO EM LÍNGUA PORTUGUESA - SAEB 1999	
Abaixo do Nível 1 < 150	Não atingiu as habilidades básicas que o SAEB objetivava mensurar.
Nível 1 150 δ < 200	Operar preferencialmente com estratégias locais de leitura. Identificar informações cruciais/centrais em posição destacada e a finalidade ou tema de um texto. Usar conhecimento de mundo na percepção do sentido de um texto.
Nível 2 200 δ < 250	Resolver problemas de leitura a partir da compreensão global do texto, incluindo inferências. Localizar informações secundárias. Reconstruir uma narrativa, encadeando vários fatos na ordem de aparição. Reconhecer efeitos de sentido de recursos variados (repetição, substituição, onomatopéia).
Nível 3 250 δ < 300	Estabelecer relações coesivas entre partes do texto, inclusive pelo reconhecimento de tópico e comentário. Distinguir “fato” de “opinião”; problema de solução; tese de argumento; causa de efeito. Fazer transformações estruturais e estabelecer relações de correspondência. Compreender explicações mais abstratas, metalingüísticas.
Nível 4 300 δ < 350	Comparar textos afins, identificando e avaliando as estratégias argumentativas e a finalidade de cada um. Estabelecer relações sintático-semânticas na progressão temática. Mostrar conhecimento da estrutura e do funcionamento dos gêneros textuais. Apresentar boa noção da relação entre linguagem e sociedade.
Nível 5 350 δ < 400	Trabalhar com linguagem figurada/conotativa em nível global, articulado. Identificar diferentes níveis de tratamento temático, reconhecendo tópicos e subtópicos. Analisar o efeito da seleção lexical em uma argumentação. Aplicar com propriedade conhecimentos metalingüísticos e literários.

Fonte: SAEB/INEP, 2000, apud Bonamino, Coscarelli e Franco (2002).

Dessa forma, com o domínio do que significa cada uma daquelas faixas de desempenho e sua segmentação em níveis, para interpretar o resultado do ciclo de 1999, verificou-se o que a Tabela 1, a seguir, demonstra.

TABELA 1 DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DOS ALUNOS DAS SÉRIES TESTADAS NOS NÍVEIS DE PROFICIÊNCIA EM LÍNGUA PORTUGUESA (BRASIL E REGIÕES GEOGRÁFICAS, SAEB 1999)								
Série	Região	Abaixo do Nível 1 (%)	Nível 1 (%)	Nível 2 (%)	Nível 3 (%)	Nível 4 (%)	Nível 5 (%)	Nível 6 (%)
4ª Série EF	Brasil	35,6	39,6	19,6	4,7	0,5	-	-
	Norte	43,0	42,2	13,1	1,5	0,1	-	-
	Nordeste	46,8	38,6	12,4	2,0	0,1	-	-
	Sudeste	28,9	39,0	23,9	7,2	1,0	-	-
	Sul	27,0	41,1	26,4	5,2	0,2	-	-
	Centro-Oeste	34,7	41,7	19,5	3,8	0,2	-	-
8ª Série EF	Brasil	2,5	22,3	40,6	26,5	7,6	0,5	-
	Norte	2,5	24,3	44,2	25,1	3,8	0,1	-
	Nordeste	3,3	27,1	42,9	21,9	4,5	0,3	-
	Sudeste	2,3	21,9	38,9	26,9	9,5	0,6	-
	Sul	2,3	17,4	39,6	31,0	9,0	0,6	-
	Centro-Oeste	1,4	19,0	43,1	29,9	6,0	0,6	-
3º ano EM	Brasil	0,2	10,7	30,2	31,2	20,7	6,4	0,5
	Norte	0,1	14,5	44,1	28,7	10,5	1,9	0,1
	Nordeste	0,1	14,0	37,9	29,4	14,3	4,0	0,3
	Sudeste	0,4	11,0	26,3	30,6	23,4	7,6	0,7
	Sul	-	4,5	26,1	37,1	24,2	7,4	0,7
	Centro-Oeste	-	8,5	30,1	31,4	22,4	7,2	0,4

Fonte: SAEB/INEP, 2000, apud Bonamino, Coscarelli e Franco (2002).

Não se considera necessário repetir o mesmo processo com as escalas definidas para as demais disciplinas, dado o risco de dispersão do foco da análise. Mas, a partir dessas escalas, foi possível estabelecer níveis de comparação entre os resultados obtidos pelos alunos e chegar a chocantes constatações.

Por exemplo, foi possível aferir que o estudante brasileiro que, em 1999, chegava ao último ano do ensino médio não sabia calcular médias aritméticas, resolver problemas que envolvam porcentagens nem lidar com juros simples. Também era incapaz de, ao ler um texto, compreender a relação entre uma tese e os argumentos que a sustentam, mesmo já tendo mais de dez anos de estudos. Na época, a própria presidente do INEP/MEC, em entrevistas e em artigos publicados na imprensa, reconheceu que os resultados atestaram a piora geral do aprendizado de português e matemática no País (queda na pontuação média entre 2% e 8% de 1997 a 1999).

Ao analisar os resultados regionais, o quadro se agravou, principalmente no Norte e no Nordeste: se, no Brasil, os alunos que terminaram o ensino médio obtiveram média de 280 pontos em matemática - a escala vai de 0 a 475 – no Nordeste, a média foi de 265, e no Norte, 253. Conforme os parâmetros do Ministério da Educação (MEC), isso significa que os alunos dessas regiões não sabiam usar frações nem relacionar metros e centímetros.

Em Língua Portuguesa, os estudantes que naquele momento concluíam o ensino médio conseguiram uma pontuação média de 266 pontos, em uma escala de 0 a 400 pontos. Novamente, os piores desempenhos ocorreram no Norte e Nordeste: lá, os estudantes chegaram, respectivamente, a 246 e 253 pontos.

Os resultados do desempenho dos alunos da 4ª série e da 8ª série do ensino fundamental, por outro lado, indicavam que a relativa ignorância dos que cursam o último ano do ensino médio já se observava desde a base: os alunos daquela série só conseguiam executar as operações matemáticas mais simples (somar e subtração). No Nordeste e Norte, à exceção do Amazonas e do Mato Grosso, no entanto, nem isso conseguiam, sendo incapazes também de ler as horas e identificar o valor de cédulas e moedas. Quem demonstrou dominar as quatro operações matemáticas, incluindo multiplicação e divisão, foram os estudantes da 8ª série do ensino fundamental. Em suma, o jovem que concluiu em 1999 o ensino fundamental tinha o nível de desempenho esperado para um aluno de 4ª série. Em todos os Estados do Norte e do Nordeste, as médias dos alunos da 8ª série e do 3º ano situavam-se no mesmo intervalo de pontos, com tristes constatações: alunos de ambas as séries não conseguiam interpretar gráficos nem demonstraram dominar conceitos relacionados ao sistema métrico decimal.

Pelos dados mais recentes, do ciclo de 2001, afirmou o INEP, em diversos relatórios publicados ao longo de 2003 e 2004, que, em relação aos alunos da 4ª série do Ensino Fundamental, a avaliação continua apontando graves problemas de eficiência do sistema educacional brasileiro, mais precisamente o alto percentual de estudantes em todo o Brasil – 59% – cujo desempenho em Língua Portuguesa se encontrou distribuído entre os estágios “Muito Crítico” e “Crítico”. Em Matemática, o percentual de desempenho de alunos classificável nesses estágios é de 52%. O percentual de alunos cujo desempenho foi considerado “Adequado” e “Avançado”, por outro lado, mal chegou aos 5% em Língua Portuguesa e aos 7%, em Matemática.

Entre os concluintes do Ensino Fundamental, o desempenho tampouco apresentou grande mudança: em Língua Portuguesa, 4,8% estão no estágio “Muito Crítico”, 20,1% no estágio “Crítico”, 64,7% no “Intermediário” (alunos que desenvolveram apenas algumas habilidades de leitura, mas insuficientes para o nível esperado para um aluno de 8ª série) e cerca de 10% nos estágios “Adequado” e “Avançado”. Em Matemática, a maioria dos alunos, 97,2%, encontra-se nos estágios “Muito Crítico”, “Crítico” e “Intermediário”, ou seja, são alunos que não interpretam e tampouco resolvem problemas da forma esperada para a série, não conseguindo traduzir, em linguagem matemática, o que se pede no enunciado.

Quando a análise se volta para os concluintes do Ensino Médio, o quadro é igualmente preocupante: em Língua Portuguesa, apenas 5,3% dos estudantes apresentam um nível de proficiência condizente com onze anos de escolarização, tomando-se leitores competentes em relação a diversos tipos de texto (embora não se tenha obtido frequência de alunos “*overachievers*”, ou no estágio “avançado”). A maior parte do desempenho aferido – 52,5% – se concentrou no nível intermediário, sendo capazes de ler com relativa desenvoltura, mas não aquela projetada para a série na qual estão; na verdade, este desempenho é o que se espera de um aluno concluinte do Ensino Fundamental. Quanto ao restante, percebe-se que 42% dos desempenhos mensurados podem ser considerados adequados sequer para a 4ª série do Ensino Fundamental, concentrando-se nos níveis “Muito Crítico” e “Crítico”.

Em relação a Matemática, a maior parte dos desempenhos aferidos – 62,6% – foi considerada “Crítica” (ou seja, apresentam níveis de aprendizagem matemática aceitáveis apenas para a 4ª série do Ensino Fundamental) e apenas 6% “Adequado”. Algo como 25% dos alunos concluintes do Ensino Médio apresentam desempenho próximo ao que se espera de um aluno concluinte do Ensino Fundamental.

Comparando as novas escalas com as anteriores, confirmou João Batista de Araújo e Oliveira (2004) que não houve grandes novidades no SAEB 2001, mas algumas pequenas variações para cima e para baixo nas médias que, no entanto, não indicam qualquer tendência de mudança, embora alguns analistas mais otimistas afirmam, a partir desses dados, que a situação parou de piorar.

TABELA 2
MÉDIA DE DESEMPENHO DOS ALUNOS DAS SÉRIES TESTADAS NOS NÍVEIS DE PROFICIÊNCIA EM LÍNGUA PORTUGUESA E MATEMÁTICA
(BRASIL E UNIDADES DA FEDERAÇÃO, SAEB 2001)

	4ª. Série EF Português	4ª série EF Matemática	8ª série EF Português	8ª. Série EF Matemática	3º. ano E.M. Português	3º ano E.M. Matemática
Esperado	200	200	300	300	375	350
Brasil	167	177	232	245	266	278
Estados	169	177	226	238	257	265
Municípios	160	168	223	232	-	-
Particular	214	223	278	304	314	340
%adequado	4.8	6.4	9.3	2.8	6.2	6.9

Fonte: Oliveira (2004)

Muitas são as razões apontadas para esse problema: diagnósticos errados e apressados (falta de recursos financeiros, necessidade de universalização da pré-escola, desinteresse da família, situação socioeconômica etc.) que ou levam à inércia ou à falta de foco ou à dispersão de recursos. Há, também, a inadequação das medidas tomadas pelas autoridades competentes: capacitar professores, por exemplo, é tido como panacéia; no entanto, em nenhum dos

ciclos do SAEB verificou-se qualquer correlação entre essa variável e os resultados dos alunos. O mesmo poderia ser dito a respeito da implementação de uma quantidade imensa de programas especiais, que igualmente parecem não resultar muito bem.

O que o SAEB mostra, de fato, é que há um problema central na alfabetização, ou melhor, na falta dela: se os alunos não compreendem, isso ocorre por duas razões. A primeira é porque não sabem ler bem, não possuem fluência compatível com sua série e seu nível de ensino, ou seja, porque são analfabetos funcionais. A segunda é que não aprenderam a desenvolver estratégias de compreensão de leitura, que são basilares para o desenvolvimento das competências requeridas nas outras áreas de conhecimento.

Utilizando, subsidiariamente, os resultados do ENEM, avaliação que tem um propósito um pouco diferente do SAEB, no sentido de que este último afere melhor o que se pode memorizar e o segundo, o que se efetivamente se aprende e que se aplica na vida concreta, o quadro não se torna menos grave²⁷.

Em 2002, dos exames efetuados, a avaliação das redações realizadas considerou 16,1% de insuficientes a regulares, 72,3% de regulares a boas, e 11,7% de boas a excelentes. Já na parte objetiva do exame, 74% dos alunos tiveram notas entre 0 e 40, sendo seu desempenho considerado “Insuficiente a regular”; 23,5%, com notas entre 40 e 70, tiveram um desempenho “Regular a bom” e apenas 2,5%, com notas de 70 a 100, de “Bom a excelente”.

Por permitir uma análise global, nesse ano, verificou-se correlação entre as variações de desempenho e a influência dos fatores socioeconômicos. Em 2002, pela concessão de inscrições gratuitas, ocorreu um considerável aumento considerável do número de participantes nas faixas mais baixas de renda, e a maior parte desse contingente é egresso da escola das redes públicas. No relatório de 2002, atribuiu-se a esse fato a concentração de notas baixas para a escola pública, com 84,5% dos participantes nessa faixa de desempenho.

Ao se comparar as médias das notas da Redação em 2002, segundo o tipo de escola (pública ou particular), percebe-se que, entre os alunos que somente freqüentaram escola pública durante o Ensino Médio, ficou em torno de 52; entre os que freqüentaram escolas de ambas as redes, em 56,4; e, dos egressos que somente estudaram em escolas particulares, em 63. Já em relação às médias obtidas nas provas objetivas, viu-se que, entre os alunos que somente freqüentaram escola pública durante o Ensino Médio, ficou em torno de 30; entre os que freqüentaram escolas de ambas as redes, em 37; e, dos egressos que somente estudaram em escolas particulares, em 47.

Apontou, ainda, o relatório, que, embora as médias não alcançassem valores altos, para os três segmentos, a escola particular apresenta-se, sempre, melhor que a escola pública; a mesma tendência é válida para o desempenho de alunos cujos pais têm maior escolaridade e cujas famílias situam-se em faixas de renda acima de 50 salários mínimos (R\$ 10.000,00 em 2002). Por outro lado, as médias mais baixas, localizadas todas na escola pública,

27 A respeito do ENEM e de sua Metodologia, confira-se, nos anexos a esta Tese, o Apêndice 2.

estavam correlacionadas igualmente à ausência de escolaridade dos pais e às mais baixas faixas de renda familiar, de um salário mínimo (R\$ 200,00 em 2002).

Por outra fonte, que não a governamental, a partir de 2001, pesquisadores do Grupo IBOPE e da ONG Ação Educativa vem realizando pesquisas domiciliares para construir o Indicador Nacional de Alfabetismo Funcional (INAF)²⁸. Em levantamento realizado em 2001, posteriormente reforçado por outras pesquisas – a mais recente é de 2004 – mostrou que apenas 25% dos brasileiros dominavam plenamente as habilidades de leitura e escrita (nível 3 de alfabetismo). O INAF mostrou também que 9% dos brasileiros entre 15 e 64 anos encontram-se na condição de analfabetismo absoluto. Além disso, 30% têm um nível de habilidade de leitura muito baixo: só são capazes de localizar informações simples em enunciados com somente uma frase (nível 1 de alfabetismo). Outros 37% conseguem localizar uma informação em textos curtos (nível 2 de alfabetismo).

Com base nos resultados do teste de leitura, demonstrou-se também uma tendência socioeconômica subjacente aos níveis de alfabetismo:

- (a) A maioria das pessoas consideradas analfabetas (54%) não completou nenhuma série escolar, mas 39% completaram de uma a três séries; quase todas pertencem às classes D e E (91%);
- (b) As pessoas classificadas no nível 1 de alfabetismo têm escolaridade bastante baixa: 4% têm nenhuma, 31% têm menos de 4 anos e 53%, de 4 a 7 anos de estudo. Quanto à classe social, 70% pertencem às classes D e E e 26%, à classe C;
- (c) Entre as pessoas classificadas no nível 2 de alfabetismo, 23% têm a 4ª série e 26%, da 5ª a 7ª série de escolaridade; 44% têm pelo menos o Ensino Fundamental completo, enquanto só 7% têm menos de três anos de estudo. A maioria (47%) ainda pertence às classes D e E e 38%, à classe C; e
- (d) Por fim, no grupo classificado como nível 3 de alfabetismo, a escolaridade é bem mais alta: 43% têm Ensino Médio completo ou incompleto, 23% alcançaram o Ensino Superior e 27% não ultrapassaram o Ensino Fundamental. Nesse grupo, as classes D e E são minoritárias (28%) em relação aos 34% da classe A e B e os 39% da classe C. (Masagão, 2003).

No que diz respeito ao “alfabetismo matemático”, denominação dada pelos pesquisadores do INAF, em 2002, para a avaliação das habilidades matemáticas, os achados não foram muito diferentes. O teste mostrou que, nesse domínio, é menor o índice dos que se encontram na situação de analfabetismo: apenas 3% não demonstraram dominar sequer habilidades matemáticas mais simples, como ler o preço de um produto em um anúncio ou anotar um número de telefone. Por outro lado, 32% se encontravam no nível 1 de alfabetismo matemático, 44% no nível 2 e apenas 21% no nível 3 (Fonseca, 2004).

²⁸ A respeito do Indicador Nacional de Alfabetismo Funcional (INAF), confira-se, nos anexos a esta Tese, o Apêndice 2.

Da mesma forma, demonstrou-se também uma tendência socioeconômica subjacente aos níveis de alfabetismo matemático:

- (a) A maioria das pessoas em situação de analfabetismo matemático (95%) tem baixa escolaridade (completando, no máximo, até a 3ª série do Ensino Fundamental); quase todas pertencem às classes D e E (93%);
- (b) As pessoas classificadas no nível 1 de alfabetismo matemático também têm escolaridade bastante baixa: 87% não completaram o ensino fundamental (41% têm até a 3ª série e 46% têm escolaridade entre a 4ª e a 7ª séries). Quanto à classe social, 76% pertencem às classes D e E, 21%, à classe C, e 3%, às classes A e B;
- (c) Entre as pessoas classificadas no nível 2 de alfabetismo, 45% têm escolaridade entre a 5ª a 7ª séries. A maioria (51%) ainda pertence às classes D e E; e
- (d) Por fim, no grupo classificado como nível 3 de alfabetismo, a escolaridade é bem mais alta: 52% têm Ensino Médio completo ou mais. Nesse grupo, as classes D e E são minoritárias (35%) em relação aos 36% da classe A e B e os 39% da classe C. (Fonseca, 2004).

Para dimensionar quão grave é a situação dos jovens brasileiros a esse respeito, comparemos os resultados que obtiveram na participação do Programa Internacional de Avaliação de Alunos – PISA²⁹, que ajuda, também, a compor uma visão ainda mais detalhada sobre a qualidade da Educação Formal recebida por esses jovens. Em 2003, o PISA foi aplicado em todo o Brasil a jovens estudantes de 229 escolas de 179 municípios das cinco regiões, distribuídas entre estabelecimentos das zonas urbana e rural, das redes pública e privada. Foram selecionados para participar do exame 5.235 alunos com quinze anos de idade que estivessem cursando a 7ª ou a 8ª série do ensino fundamental ou qualquer ano do ensino médio. A avaliação consistiu de cerca de 60 perguntas (a maioria de Matemática e o restante dividido entre Leitura e Ciências) e um questionário de pesquisa socioeconômica e cultural.

Os resultados dos alunos brasileiros no PISA em 2003 mostraram poucas diferenças em relação aos que foram obtidos em 2000, ficando os jovens brasileiros, em ambas as etapas, ou em última ou em alguma das últimas colocações. Os resultados do exame de 2000, cujo foco foi a Leitura, revelaram que os alunos brasileiros apresentam dificuldades em recuperar informações específicas e em demonstrar compreensão geral de textos, em interpretá-los e refletir sobre seu conteúdo e suas características. Em 2003, o Pisa também mostrou que nossos alunos têm dificuldades com operações básicas e raciocínio matemático. Para completar o ciclo, em 2006, o foco da avaliação repousou em Ciências como principal domínio. Os resultados e comentários divulgados até o momento sobre a participação dos jovens brasileiros nesse teste são evidências esperadas em qualquer comparação entre países em desenvolvimento e desenvolvidos: diferentes rendas *per capita*, níveis de investimentos em Educação e condições socioeconômicas dos alunos.

²⁹ A respeito do PISA e de sua Metodologia, confira-se, nos anexos a esta Tese, o Apêndice 2.

No entanto, o que tanto o SAEB quanto o ENEM vêm demonstrando é que há uma divisória internacional respeitável entre os países mais desenvolvidos e os menos desenvolvidos, no que se refere ao desenvolvimento de competências, conhecimentos, habilidades e atitudes que preparem os jovens a exercer seus direitos plenamente, em uma sociedade complexa e em um mundo no qual cada vez mais são demandados a dominar a tecnologia para colocar sentido nos fatos que os cercam. Além disso, esse padrão se repete internamente no Brasil, ao se comparar o desempenho obtido pelos alunos das escolas da rede pública com os da rede particular de ensino. Outros aspectos dessa diferenciação acentuada são examinados em seguida.

1.5.2. A face econômica da Exclusão Social: características da distribuição de renda da população brasileira.

Em termos de renda *per capita*, afirma a PNAD 2005 que o rendimento médio mensal de trabalho das pessoas ocupadas é de R\$ 870,00, no caso dos homens, e de R\$ 617,00, no caso das mulheres. Esse rendimento na região Norte foi o segundo mais baixo, situando-se substancialmente afastado tanto do menor, que foi o da região Nordeste, como dos referentes às demais regiões. Em relação ao rendimento médio mensal de trabalho do Sudeste, que foi o maior, o do Nordeste representou 52,4%, o do Norte, 68,6%, o do Sul, 96,3%, e o do Centro-Oeste, 99,6%.

Do total de pessoas ocupadas, 30,5% ganhavam até 1 salário mínimo de rendimento de trabalho. No Nordeste, esse indicador alcançou 48,5%, superando os das demais regiões; o da região Norte foi o segundo maior percentual (33,8%), que ainda ficou distanciado dos referentes aos das demais. No Sul, a parcela que auferia até 1 salário mínimo de rendimento foi a menor (19,7%), vindo em seguida a da Sudeste (23,2%) e, depois, a da Centro-Oeste (27,2%). As pessoas que auferiam mais de 20 salários mínimos abrangiam 0,8% da população ocupada no País, variando de 0,3% no Nordeste a 1,3% no Centro-Oeste. Do total dos rendimentos de trabalho, os 10% dos ocupados com as maiores remunerações detiveram 44,6%, enquanto os 10% dos ocupados com os menores rendimentos ficaram com 1%.

A desigualdade é ainda evidenciada pelo coeficiente de Gini, que, em 1999, era de 0,591 no Brasil, contra 0,311 na União Européia e 0,408 nos EUA. Pelos dados da PNAD 2005, o índice de Gini da distribuição dos rendimentos de trabalho situou-se em 0,526, com maior concentração desses rendimentos no Nordeste (0,557) e Centro-Oeste (0,551). Nas demais, esse índice ficou em 0,490 na região Norte, 0,507 no Sul e 0,526 no Sudeste..

A renda média mensal domiciliar foi de R\$ 1.524,00. O maior valor desse rendimento foi o do Sudeste e os menores, que foram os do Nordeste e da região Norte, ficaram bastante afastados, representando, respectivamente, 52,9% e 64,2% do referente ao Sudeste. A proporção de moradias com rendimento de até 1 salário mínimo ficou em 13,1% e a dos que estavam na faixa de mais de 20 salários mínimos, em 3,3%. Os maiores percentuais nessa última faixa foram os do Centro-Oeste (4,6%) e Sudeste (4,3%). Já na faixa com rendimento de até 1 salário mínimo, os

mais baixos foram os do Sul (7,7%) e do Sudeste (8,1%), bastante distanciados do mais elevado, referente ao Nordeste (25,3%).

No que se refere ao índice de Gini da distribuição do rendimento domiciliar, passou de 0,535 em 2004 para 0,532 em 2005. Em 2005, nas regiões, esse índice foi de 0,491 no Sul, 0,497 no Norte, 0,514 no Sudeste, 0,534 na Nordeste e 0,552 no Centro-Oeste.

Essa elevada concentração da renda – o Brasil é um dos piores países do mundo nesse aspecto – e sua natureza regional, além de limitante do consumo, prejudica a própria adoção de políticas sociais inclusivas que dependam da capacidade econômica, ainda que pequena, do cidadão. Por exemplo, não basta disponibilizar equipamentos de informática de baixo custo, se o cidadão não puder, ao final do mês, arcar com os custos mínimos de utilização do equipamento, tais como energia elétrica, conta telefônica, custo de provedor de acesso, manutenção do equipamento, aquisição de software etc. O alto grau de desemprego é também fator de inibição.

1.5.3. Caracterizando a Exclusão Digital: acesso à Internet no Brasil (telefonia).

A dinâmica mundial sobre o acesso à Internet é também interessante. Estima-se que o crescimento do número de pessoas conectadas à Internet em todo o mundo, entre 1995 e 2001, partiu de 5 milhões para cerca de 544 milhões³⁰. Para o ano de 2004, essa projeção passou para 934 milhões, acreditando-se que haja, em 2005, cerca de 1,08 bilhão de pessoas ligadas à Internet. Nesse ritmo, estima-se ainda que, em 2006, esse número será de 1,21 bilhão e, em 2010, de cerca de 1,8 bilhão³¹.

Na Tabela 3, abaixo, demonstra-se a desigual situação nesse quesito em diversos países, avançados e menos avançados. Esse quadro de desigualdade deve-se ao crescimento verificado nas telecomunicações. De fato, as telecomunicações constituem uma das atividades mais dinâmicas da economia internacional, especialmente as de desenvolvimento mais recente. Segundo dados da União Internacional de Telecomunicações, entre 1990 e 2001, o número mundial de linhas de telefonia fixa aumentou de 520 milhões para 1 bilhão e 53 milhões, enquanto o tempo de utilização elevou-se de 33 bilhões de minutos para 127 bilhões de minutos. Nos segmentos mais novos nessa indústria, o crescimento foi ainda mais forte: se, em 1990, o número de assinantes do serviço de telefonia móvel era de 11 milhões e o de usuários da Internet, de 2,6 milhões, em 2001, passou para 955 milhões e 502 milhões, respectivamente (UIT 2002).

30 Cfê. estimativa disponível no site NUA.COM (http://www.nua.ie/surveys/how_many_online/index.html) este número corresponde ao total de computadores que, nos três meses anteriores, conectaram-se pelo menos uma vez à rede mundial.

31 Cfê. estimativa disponível em http://www.clickz.com/stats/web_worldwide/.

TABELA 3
POPULAÇÃO GLOBAL ONLINE, POR PAÍS (2006)

PAÍS	POPULAÇÃO TOTAL (em milhões)	USUÁRIOS DA INTERNET (em milhões)	USUÁRIOS ATIVOS (em milhões)	INTERNET HOSTS (em milhões)
Austrália	20,26	14,18	10	5,35
Áustria	8,19	4,65	1,3	1,81
Bélgica	10,38	5,1	2,24	0,000061
Brasil	188,10	25,9(*)	12	4,39
Canadá	33,10	20,9	8,8	3,53
Hong Kong	6,94	4,88	2,60	0,860
Israel	6,35	3,2	0,976	1,07
Itália	58,13	28,87	17,36	1,25
Japão	127,46	86,3	39,82	21,30
Holanda	16,49	10,81	7,78	6,78
Cingapura	4,49	2,42	956.000	0,679
Espanha	40,40	17,14	11,56	1,38
Suécia	9,02	6,80	4,65	2,70
Suíça	7,52	4,94	3,60	1,82
Taiwan	23,04	13,80	5,0	3,84
Reino Unido	60,61	37,80	24,36	4,69
EUA	298,44	203,82	143,43	195,14

(*) Segundo dados da E-Consulting, de 29 de maio de 2006, esse número seria de 32 milhões.

Fonte: Dados disponíveis em http://www.clickz.com/stats/web_worldwide e compiladas do Computer Industry Almanac e do CIA's World Factbook 2006. Por usuários ativos da Internet, entende-se aqui aqueles que acessam a rede pelo menos uma vez por mês.

Com o avanço das TIC, diversos institutos de pesquisa e recenseamento passaram a coletar e analisar as estatísticas sobre bens e serviços que contribuem para o acesso à informação e comunicação, como elementos importantes para subsidiar o planejamento nacional e as políticas públicas voltadas para o desenvolvimento tecnológico do país. A Sociedade para a Medição das TIC para o Desenvolvimento³² (Partnership on Measuring ICT for Development), por exemplo, elaborou uma lista de indicadores-chave das TIC, com o objetivo de servir de base

32 A iniciativa foi formalmente lançada em São Paulo, em junho de 2004, com o fim de acomodar e desenvolver mais aprofundadamente as diferentes iniciativas que tratam da disponibilidade e da medição dos indicadores de TIC nos níveis nacional, regional e internacional. Entre as organizações participantes, encontram-se a União Internacional de Telecomunicações – UIT, a Conferência das Nações Unidas do Comércio e do Desenvolvimento – UNCTAD, o Instituto de Estatísticas da UNESCO, a Força-Tarefa das Nações Unidas em TIC – UNICT Task Force, o Banco Mundial, a Comissão Econômica das Nações Unidas para a África – ECA, a Comissão das Nações Unidas para a América Latina e o Caribe – CEPAL, a Comissão Econômica e Social das Nações Unidas para a Ásia e o Pacífico – ESCAP, a Comissão Econômica e Social das Nações Unidas para a Ásia Ocidental – ESCWA e a EUROSTAT.

Entre os diversos indicadores de TIC, selecionaram-se como indicadores-chave os integrantes de quatro conjuntos: infraestrutura das TIC e do seu acesso, do acesso e uso das TIC nos domicílios e pelas pessoas, do acesso e uso das TIC pelas empresas e do setor das TIC e do comércio de bens vinculados com as TIC.

para a elaboração de estatísticas de forma padronizada para obtenção de indicadores comparáveis internacionalmente sobre a sociedade da informação.

Para os fins desta pesquisa, torna-se relevante analisar, entre os indicadores importantes e aceitos entre os pares, o de número de linhas telefônicas disponíveis no Brasil para dimensionar e caracterizar o acesso à Internet³³. Com o processo de privatização sofrido pelo setor de telefonia no Brasil, em 1998, com a justificativa de atrair mais investimentos, fornecer aos consumidores serviços de melhor qualidade e universalizar o acesso da população aos serviços de telecomunicação, houve uma mudança nesse campo: antes da privatização, uma linha residencial custava mais de US\$ 1 mil. O modelo de financiamento das operadoras de telefonia, que pertenciam ao próprio governo, estava baseado no chamado autofinanciamento e na via política de subsídio cruzado das ligações de longa distância para as locais - que permitia a realização de chamadas locais por preços irrisórios, enquanto as ligações DDD e DDI eram muito caras. A forte especulação de preços no mercado, pois o telefone era uma fonte de investimento no sistema pré-privatização, impedia o acesso da população com menor poder aquisitivo a esse serviço público. Além disso, adquirir uma linha telefônica era bastante demorado, já que se aguardava a abertura de planos de expansão esporádicos das empresas do Sistema Telebrás, restritos, por sua vez, a localidades de alto poder aquisitivo e geradoras de grande volume de tráfego. Finalmente, quando o cidadão conseguia sua linha, esbarrava na falta de qualidade e na indisponibilidade da conexão.

Com a privatização da Telebrás, a oferta de linhas telefônicas aumentou - em 2001 ficou em 42,2 milhões de linhas, número superior à meta proposta pela Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel, de 39,5 milhões, e mais de duas vezes maior que o total oferecido até 1995. No entanto, uma tendência de estagnação/decrécimo já se verifica, uma vez que, passados quatro anos, em março de 2006, contabilizou a Anatel 42.097.989 acessos fixos instalados, entre residenciais, comerciais e outros.

Essa tendência se confirmou pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, de 2004 e de 2005. Pelos dados da PNAD 2004, dos 51.752.528 domicílios visitados, o percentual de moradias que contavam com serviços de telefonia em geral passou, de 1999 a 2004, de 37,6% para 66,1%. De 2003 para 2004, esse percentual foi de 9,2%, mas esse desempenho foi creditado ao aumento de 28,8% no número de domicílios em que havia linha móvel celular, uma vez que não houve crescimento no dos que possuíam linha fixa convencional. Em consequência, o percentual de moradias com linha fixa diminuiu de 50,8% em 2003, para 49,6% em 2004, mantendo o sentido de queda observado de 2002 a 2003 (de 52,9% para 50,8%). Ao se separar, no entanto, destes domicílios, os que contam

33 Não se ignora, aqui, a possibilidade de acesso à Internet por Serviços de Comunicação Multimídia, TV por assinatura e por Satélite. No entanto, como se verá na análise das características que compõem os fatores do grupo (d), a seguir, os dados a respeito desse tipo de acesso não são muito confiáveis, além de se haver verificado que a maioria dos usuários de Internet no país usa, preferencialmente, algum serviço de telefonia para isso.

apenas com a telefonia fixa convencional, os números são bem expressivos: em 2001, eram 27,9%; em 2002, 27%; em 2003, 23,4% e, em 2004, 17,8%.³⁴

Os resultados da PNAD 2005 continuam mostrando a mesma tendência: o percentual de moradias que contavam com serviços de telefonia em geral foi de 71,6%. A expansão resultou do incremento no número de domicílios em que havia linha móvel celular, uma vez que o crescimento dos que possuíam linha fixa convencional foi de 0,8% entre 2004 e 2005. Em consequência, o percentual de moradias com linha fixa diminuiu de 49,6%, em 2004, para 48,1% em 2005, enquanto os que tinham linha móvel celular passou para 59,3%.

Movido parcialmente pelo objetivo de garantir o acesso mais amplo à telefonia fixa e parcialmente por pressão do Ministro das Comunicações, em 15 de dezembro de 2005, o Conselho Diretor da Anatel deliberou pela implementação de um plano de Acesso Individual Classe Especial – AICE, a ser colocado à disposição pelas concessionárias de telefonia fixa aos consumidores de localidades com mais de 500 mil habitantes até 30 de junho de 2006.

No entanto, mesmo antes de sua implementação, já existiam críticas a seu respeito: entendeu o Instituto de Defesa do Consumidor – Idec, que o AICE é um plano que não traz grandes vantagens ao consumidor, a não ser que a pessoa não use o telefone (o que contrariaria a própria finalidade do serviço telefônico). Assim também entendeu o próprio Ministro das Comunicações que, em março de 2006, manifestou-se contrário à implantação do plano (por motivos, no entanto, mais pessoais que profissionais, uma vez que a proposta por ele apresentada inicialmente à ANATEL, por conter problemas técnicos e legais, foi reformulada pela Agência). Entre os obstáculos para alcance do objetivo inicial do AICE, pode-se citar a adoção, como referência tarifária para fixação da taxa de atendimento, o plano básico em minutos, cuja implementação foi adiada e ainda não aconteceu, e cujo modelo tarifário não está definido³⁵.

Entende o Idec, no entanto, que criar um plano para baixa renda, mantendo a assinatura básica (com um preço ainda alto, ressalte-se) ou restringindo-o a uma parcela da população - como quer a proposta do Ministério das Comunicações, que limita o acesso ao serviço às famílias com renda de até 3 salários mínimos e propõe subsídio cruzado para a sustentabilidade financeira da iniciativa- não é a solução do problema da universalização. Continuará existindo uma massa de excluídos à telefonia e permanecerão três ilegalidades: a restrição a um segmento da população de acesso a um serviço público, de caráter universal, o subsídio cruzado e a cobrança da assinatura básica.

34 No entanto, é possível afirmar que a universalização, ou seja, a integração de todos os brasileiros por meio da telefonia fixa, aumentou depois da privatização, mas por força da ampliação dos terminais de uso público. Até 1995, eram 471,2 mil; três anos depois, o número praticamente triplicou, chegando a 1,33 milhão de orelhões, como também são conhecidos. No entanto, a mesma tendência observada na telefonia fixa residencial se verificou, já que, em março de 2006, contabilizou a ANATEL a ativação de 1.265.557 terminais. (Dados fornecidos pela ANATEL em relatórios de monitoramento da implementação do Plano Geral de Metas para a Universalização – PMGU, disponíveis em http://www.anatel.gov.br/Tools/frame.asp?link=/telefonia_fixa/stfc/indicadores_pgm/2006/brasil.pdf).

35 Pela proposta, para aderir ao AICE, o consumidor deverá pagar uma assinatura mensal de R\$16,50 sem impostos (em São Paulo, aproximadamente R\$ 23,00 com impostos). Nesse plano, o consumidor pagará a mesma tarifa de ligação local dos demais planos, com acréscimo da taxa de atendimento, de valor equivalente a 2 minutos de conversação. Além disso, mesmo pagando a assinatura, não há franquia de pulsos (100 pulsos), que existe na linha normal de telefone fixo. Por fim, o telefone será pré-pago, ou seja, o consumidor terá que primeiro pagar para, depois, usufruir do serviço. As tarifas reduzidas nas madrugadas e finais de semana não se aplicam a esse plano. Além disso, o preço da habilitação do AICE será próximo ao da habilitação do plano básico, não havendo obrigação da concessionária de parcelá-lo.

Para os fins desta pesquisa, cumpre observar que, ainda que esse plano pudesse garantir um retrocesso na tendência apontada anteriormente para a telefonia fixa convencional, pelo próprio caráter, não ampliaria o acesso à Internet.

Na telefonia móvel, de fato ocorreu um aumento explosivo da quantidade de telefones, principalmente do tipo pré-pago. Neste setor, especificamente, pode-se creditar parte disso ao fato de as tecnologias de telefonia móvel virem experimentando grande evolução, que vão desde as primeiras redes analógicas até as mais modernas tecnologias da chamada terceira geração – 3G, que prometem colocar à disposição dos usuários a possibilidade de incorporar novos usos e serviços aos telefones celulares, especialmente aplicações que façam uso da grande velocidade de transmissão de dados que a tecnologia proporciona.

O indicador de teledensidade, que é utilizado internacionalmente para mostrar o número de telefones em serviço para cada grupo de 100 habitantes, avançou de um índice de 48,72 em abril de 2006 para 49,62 em maio, contra 46,58 em dezembro de 2005 e 40,17 em maio de 2005 – o que representa crescimento de 23,52% em 12 meses. Da mesma forma, estima-se que 80% dos usuários de celular pertencem às classes C, D e E, que optam pela modalidade de celular pré-pago, gastando em média entre R\$ 16,00 e R\$ 23,00 por mês. Embora seja esse um considerável aumento, o alcance dos serviços de telefonia fixa (excetuando os serviços de telefonia pública) impõe um forte fator de limitação ao acesso à Internet³⁶. Segundo a Anatel, a evolução deste Serviço é percebida na tabela 4, abaixo. As PNAD 2004 e 2005 confirmaram esses dados, ao verificar que, de 2003 para 2004, o número de domicílios atendidos unicamente por linha móvel celular apresentou elevação de 51,4%, que foi muito superior aos fortes aumentos observados de 2001 para 2002 (15,6%) e de 2002 para 2003 (31,6%). Esses resultados podem ser um indicativo do uso desse tipo de linha, importante para a comunicação fora da moradia, para suprir a falta da linha fixa ou como uma alternativa mais flexível de comunicação. Em 16,5% das moradias, havia somente linha móvel celular em 2004 e, em 2001, quando começou a investigação em separado das linhas móvel e fixa, eram 7,8%. A expansão da linha móvel celular também foi expressiva nos domicílios em que existia a linha convencional fixa. Os dois tipos de linha eram encontrados em 23,2% das residências em 2001 e, em 2004, este percentual ascendeu a 31,8%. No entanto, permanece o fato de o custo das ligações de telefonia celular ser mais altos que o da telefonia fixa.

36 Na verdade, a análise desse conjunto de indicadores é também complementada pelo conjunto (d), a seguir. Não se considera neste cômputo o número de terminais de telefonia móvel por dois motivos: pelo perfil socioeconômico dos seus usuários, descrito pela preferência por serviços de telefonia móvel pré-paga, e por não se saber, em números confiáveis, quantos são os usuários que, (a) compraram aparelhos de telefonia móvel celular que possibilitam acesso à Internet, seja por ligação telefônica normal ou por Wi-Fi; e (b) optaram por operadoras que oferecem esse serviço, efetivamente o fazem e com que frequência. Não se esquece, no entanto, que atualmente todas as operadoras oferecem algum tipo de serviço que requer acesso à rede, como o SMS (os chamados torpedos), a participação em jogos, *download* de jogos, de temas e *wallpapers* (imagens para fundo de tela), assim como *ringtones*, cobrando duplamente pelo serviço: pelo tempo que o usuário permanece conectado com o site da operadora e na compra do, por assim dizer, produto, o que vem sendo responsável, em parte, pelo crescimento das receitas de dados das empresas de telefonia celular.

Por isso, neste momento, não se considera relevante para a análise a utilização desses serviços prestados atualmente pela telefonia móvel celular. No caso de *downloads* de produtos, não se justifica a necessidade de alta velocidade de dados, pois os arquivos de dados transmitidos são bastante pequenos. No caso do SMS, este argumento é ainda mais forte, dado o tamanho mínimo das mensagens. É importante notar também que, entre o crescente volume de mensagens SMS trafegadas, parte relevante é representada pelas mensagens enviadas pelas operadoras para os assinantes, com promoções e avisos gerais. Além disso, muitas mensagens são utilizadas como substitutas de ligações. Portanto, o atual uso não indica a demanda atual por serviços de dados em alta velocidade nem mostra grande adesão aos serviços de dados em geral.

Esse cenário pode vir a ter alguma alteração com a implantação da 3G e o advento da TV Digital. Em países que já entraram na 3G há mais tempo, constata-se que somente nos países asiáticos (notadamente locais com padrões de consumo bastante específicos) observa-se o uso de conteúdos próprios para banda larga, como fotos e vídeos. No entanto, o preço alto dos aparelhos que suportam 3G será um contrapeso a essa tendência.

TABELA 4:
ACOMPANHAMENTO DO SERVIÇO MÓVEL DE COMUNICAÇÃO E DO SERVIÇO MÓVEL PESSOAL
CRESCIMENTO DAS COMUNICAÇÕES MÓVEIS (1999-2006)

Ano	Banda A + B + D + E	Cresc. Total (%)
1990	667	0
1991	6.700	904,5
1992	31.726	373,5
1993	191.402	503,3
1994	755.224	294,6
1995	1.416.500	87,6
1996	2.744.549	93,8
1997	4.550.175	65,8
1998	7.368.218	61,9
1999	15.032.698	104
2000	23.188.171	54,3
2001	28.745.769	24
2002	34.880.967	21,3
2003	46.373.266	32,9
2004	46.955.244	1,24
2005	86.210.336	31,4
2006	99.918.621	15,9
2007	100.717.141	0,8

Fonte: Adaptação de dados apresentados pela ANATEL, em

http://sistemas.anatel.gov.br/smp/administracao/consulta/acompanhamento_estacoes/tela.asp?CodTopico=2440&CodArea=31&CodTemplate=413&CodMenuServico=43

Em 2005, investigou-se na PNAD, como tema complementar, a posse de telefone móvel celular para uso pessoal. Os resultados apontam haver forte influência de variáveis socioeconômicas na posse e utilização do aparelho:

- a) Em relação à população com mais de 10 anos, 36,7% tinham telefone móvel celular para uso pessoal;
- b) No Brasil e em todas as Grandes Regiões, o percentual de pessoas que tinham telefone móvel celular para uso pessoal foi crescente com a elevação do nível de instrução e, também, com o aumento do rendimento domiciliar *per capita*;
- c) No contingente de pessoas sem instrução ou com menos de 4 anos de estudo, 11,8% tinham telefone móvel celular para uso pessoal, enquanto no com 15 anos ou mais de estudo, este percentual atingiu 82,9%;
- d) No que diz respeito ao rendimento mensal domiciliar per capita, a proporção de pessoas que tinham telefone móvel celular para uso pessoal situou-se em 10,4%, na faixa de sem rendimento até $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, e em 82,1%, na de mais de 5 salários mínimos; e
- e) Novamente, percebe-se a tendência já verificada de desigualdades regionais, com maior concentração de portadores de telefone móvel celular no Sul (47,6%), no Centro-Oeste (47,4%) e no Sudeste (40,9%). Os menores percentuais foram observados no Nordeste (23,7%) e no Norte (26,8%).

1.5.4. A face econômica da Exclusão Digital: acesso à Internet – equipamentos, tipos de conexão e provedores de acesso no Brasil.

O custo dos equipamentos de informática também representa dificuldade para a expansão do uso da rede, embora seja de destacar a tendência decrescente de preços desses produtos. Pelos dados da PNAD 2004, em 2001, ano em que se passou a pesquisar a existência de microcomputador nas residências, constatou-se que 12,6% dos domicílios tinham esse equipamento. Verificou-se, igualmente, que em 8,6% dos domicílios, havia microcomputador ligado à Internet. De 2003 a 2004, a taxa de crescimento no número de moradias com microcomputador foi de 11,2% e, da mesma forma que as duas anteriores, foi muito superior às constatadas para os demais bens duráveis investigados (freezer, geladeira, televisor, máquinas de lavar, rádio etc.). Também foi acentuada a elevação no número de domicílios com computador com acesso à Internet (11%). Em 2004, a proporção de domicílios com computador alcançou 16,6% e, daqueles com acesso à Internet, 12,4%. Isso se explica, em parte, tanto pelo barateamento dos componentes, para produção de microcomputadores, por assim dizer, mais “populares”, como pela iniciativa dos governos em oferecer linhas de crédito para aquisição desses equipamentos, pelas classes de menor poder aquisitivo³⁷.

A distribuição pelas regiões brasileiras, no entanto, diz muito sobre as disparidades nesse item: dos domicílios que acusaram a existência de microcomputador, os percentuais variaram de 6,9% no Norte, 6,8% no Nordeste, 22% no Sudeste, 20,3% no Sul e 14,9% no Centro-Oeste; já entre entrevistados que acusaram existência de microcomputador com acesso à Internet, os percentuais variaram entre 4,2% no Norte, 4,9% no Nordeste, 16,8% no Sudeste, 15% no Sul e 11,1% no Centro-Oeste. Essa tendência, cabe ressaltar, não é antitética ao que já se mostrou a respeito da distribuição de renda e de acesso à telefonia fixa convencional. Como o tema foi objeto de investigação especial pela PNAD 2005 (IBGE, 2006; IBGE, 2007), verificou-se que:

- a) No total da população de 10 anos ou mais, 21% acessaram a Internet em algum lugar (domicílio, local de trabalho, escola, centro de acesso gratuito ou pago, domicílio de outras pessoas ou qualquer outro local), por meio de microcomputador, pelo menos uma vez, tomando como período de referência os últimos três meses, em 2005;
- b) Considerando a população por idade, verificou-se que a utilização da Internet estava mais concentrada nos grupos etários mais jovens: o maior percentual de acesso se concentra no grupo de 15 a 17 anos, com 33,9%; esse número decresce com o aumento da faixa de idade, atingindo 3,3% no contingente de 60 anos ou mais.

³⁷ Deve-se lembrar, igualmente, uma iniciativa de um dos mais populares comunicadores do Brasil, o empresário Sílvio Santos, dono de um conglomerado de cerca de 30 empresas, o Grupo Sílvio Santos, ao lançar, em 2001, um sistema de venda de computadores “populares” para a população de baixa renda. Cada computador, a um custo na época de R\$ 2,2 mil, poderia ser adquirido por meio de consórcio em até 43 meses, com prestações mensais de R\$ 69,40 – cerca de 25 dólares – ou em 36 pagamentos, com juros inferiores aos de mercado. Em 2001, foram vendidas 20 mil unidades mediante financiamento, e, em 2002, mais 20 mil. A promoção, conhecida como “Computador do Milhão”, foi vista como uma criativa estratégia de marketing para penetrar num filão ávido pelo ingresso no mundo da tecnologia.

Além disso, o percentual de acesso do grupo na faixa etária de 10 a 14 anos (24,4%) é maior que naqueles de idades a partir de 30 anos;

- c) Quanto mais elevado o nível de instrução, maior a proporção das pessoas que acessam a Internet: 2,5% no grupo com menos de 4 anos de estudo, mas de 76,2% no contingente com mais de 15 anos de estudo;
- d) Quanto maior a faixa de rendimento mensal domiciliar per capita, maior a proporção de pessoas que acessaram a Internet: na faixa de sem rendimento até $\frac{1}{4}$ do salário mínimo per capita, o percentual de pessoas que acessaram a Internet foi de 3,3%; no contingente percebendo mais de 5 salários mínimos, de 69,5%. De forma análoga, o percentual de pessoas que acessaram a Internet na população ocupada (22,9%) superou o do contingente que não tinha trabalho (18,5%);
- e) Em termos regionais, os percentuais de pessoas que acessaram a Internet nas Regiões Norte e Nordeste foram praticamente iguais (12% e 11,9%, respectivamente), situando-se em nível muito inferior aos das Regiões Sudeste (26,3%), Sul (25,6%) e Centro-oeste (23,4%);
- f) A proporção de pessoas que acessaram a Internet na população dos estudantes (35,9%) foi mais do que o dobro daquela do contingente que não se enquadrava nesta condição (16%). O distanciamento entre esses dois indicadores foi acentuado tanto na população masculina (35,6% e 17,3%, respectivamente) quanto na feminina (36,1% e 14,7%, respectivamente). A estrutura etária da população estudantil, muito mais jovem que a da não-estudantil, foi um dos fatores que pode ter influenciado a diferença entre os indicadores destes dois contingentes. A necessidade de buscar subsídios para o estudo por meio da Internet pode ser outro fator que contribuiu para essa diferença. Reforça-se a tendência apontada na alínea (d), acima, ao se verificar que entre as pessoas ocupadas, a parcela dos estudantes chegou a quase 40%;
- g) Outro aspecto importante verificado pela PNAD 2005 foi o fato de que a proporção de usuários de Internet nos contingentes dos grupamentos ocupacionais apresentou marcante dispersão e situaram-se em seis níveis bastante distintos, nos quais o nível de instrução exerce importante papel: quanto maior a exigência de escolaridade no grupamento ocupacional, maior a utilização da Internet. Assim, entre os profissionais das ciências e das artes, 72,8% eram usuários ativos da rede; entre os trabalhadores de serviços administrativos, 59,3%; entre dirigentes em geral, 58%; entre membros das forças armadas e auxiliares, 52,9%; entre técnicos de nível médio, 51,9%. Por outro lado, entre trabalhadores da construção, 9% acessaram a Internet; entre os trabalhadores domésticos, 4% e, por fim, entre os trabalhadores agrícolas, 1,7%.
- h) Do total de pessoas que utilizaram a Internet, metade a acessou a partir do seu domicílio e cerca de 40%, do local de trabalho. O uso da Internet em centro público de acesso gratuito foi o que representou o menor percentual (10%), representando menos da metade do referente à utilização em centro público de acesso pago (22%). O acesso à Internet em estabelecimento de ensino atingiu 25,7%;

- i) Quanto à utilização da Internet, verificou-se que a maioria (71,7%) acessou a rede com a finalidade de educação e aprendizado; 68,6%, de comunicação com outras pessoas; 54,3%, de atividades de lazer; 46,9%, para leitura de jornais e revistas; 27,4% para interação com autoridades públicas ou órgãos do governo; 24,5%, para buscar informações e outros serviços; 19,1%, para transações bancárias ou financeiras e, por fim, 13,7%, para comprar ou encomendar bens ou serviços.

Essa forte presença de variáveis socioeconômicas na tendência dos usuários de Internet também se explica pelo custo de aquisição e manutenção de equipamentos de informática e periféricos. Um equipamento com média capacidade de processamento, armazenamento e acesso à Internet custa, hoje em dia, algo como R\$ 1.800,00, incluindo impressora a jato de tinta³⁸. Mas, se o interessado tiver como objetivo acessar conteúdo na rede de tráfego mais pesado (arquivos contendo música, vídeos, documentos, entre outros) ou entretenimento *online*, esse valor cresce enormemente, dado que, além de o perfil de equipamento adequado a esse intento custar bem mais, haverá ainda a necessidade de, para utilizar o jargão do setor, fazer um *upgrade* na forma de acesso, da banda estreita, para a chamada banda larga.

Pelos dados da E-Consulting, em 2006, dos 32 milhões de pessoas que usam a Internet no Brasil, 87,5% usam a banda estreita e somente 12,5%, a banda larga. Os dados da PNAD 2005, do IBGE, por sua vez, dão conta de que, na população de 10 anos ou mais de idade, 52,1% tinha somente conexão discada; 41,2%, unicamente banda larga e 6,7%, ambas as formas de acesso. Considerando as pessoas que utilizaram a Internet unicamente a partir de seu domicílio, a parcela da conexão discada como forma de acesso subiu para 57,4%; da banda larga, 36,3% e ambas as formas, 6,2%. Cada uma das formas de acesso, no entanto, tem características bem distintas:

- **Conexão discada:** modalidade de acesso mais fácil e de menor custo de instalação. A velocidade, no entanto, deixa muito a desejar, não sendo possível utilizar recursos multimídias, como TV ou rádio, além do fato de que o custo fica vinculado ao tempo de uso, sujeito à política de tarifas das operadoras de telefonia;
- **Internet remunerada:** por este serviço, os usuários de conexão discada ganham o acesso gratuito quando passam um tempo mínimo navegando na rede. Para utilizar essa modalidade, é preciso baixar o software discador dos sítios que prestam o serviço e passar a acessar a Internet por meio deles. Em geral, são as operadoras de telefonia que estão por trás desses provedores de acesso. Pagam para o usuário navegar e ganham em pulsos, como forma de tentar evitar fuga de consumidores para outros meios de acesso, que não necessitam de linha telefônica;
- **Banda Larga:** das várias tecnologias para o acesso à banda larga, as duas principais usadas no Brasil são a ADSL (Assymmetric Digital subscriber Line), que usa uma linha telefônica comum, mas adota uma técnica que permite transmitir dados mais rapidamente, e a cabo-modem, que usa a rede de TV a cabo. Ambas apresentam prós e contras:
 - **ADSL:** como cada usuário tem sua própria linha, a conexão fica menos sujeita a congestionamentos; por outro lado, pelo seu caráter assimétrico, a taxa de transmissão no *upload* é menor que no *download*. Além disso, a oferta de banda larga de uma operadora varia entre, pelo menos, R\$65,00 ao mês, no caso da Telefônica (R\$ 45,00 de acesso e R\$ 20 do provedor), para um acesso a uma

38 Sobre esse específico periférico, deve-se ressaltar que, apesar de vir-se tornando mais acessível, em termos financeiros, com o passar do tempo, traz o ônus da troca dos cartuchos de tinta – em duas ou, no máximo, três trocas, o usuário gasta o mesmo que desembolsou para a aquisição inicial.

velocidade de 250 Kbps; o serviço Turbo Lite, da Brasil Telecom, por exemplo, oferece, por R\$ 70,00 mensais (R\$50,00 do acesso e R\$ 20 do provedor, dependendo da região) e taxa de instalação de R\$ 65,00, acesso de 50 horas mensais a 150Kbps, sendo a hora adicional taxada em R\$ 2,50. Para velocidades de transmissão maiores, os preços podem ser bem mais altos: o serviço Speedy Telefônica de 8 Mbps, por exemplo, chega a R\$210,00 mensais; já o serviço Turbo Jogos 1000, de 1 Mbps, tem mensalidades que variam entre R\$ 220,00 a R\$ 237,00, sem incluir a taxa de instalação (R\$ 65,00).

- **Cabo-modem:** na maioria dos casos, para utilizá-la, é preciso ser assinante de TV paga. Isso representa um gasto adicional e a velocidade tende a ser compartilhada (um tipo de condomínio), significando que, quanto mais vizinhos estiverem fazendo downloads, maior a probabilidade de congestionamento na rede. É possível encontrar planos de cabo-modem que variam de R\$ 92,00, no caso da TVA (Ajato 400), que oferece taxa de transmissão de 400 Kbps para download e 200 Kbps para upload. Em que pese a mensalidade incluir o provedor, o modem é alugado a R\$ 15,00 mensais e a taxa de instalação é de R\$ 120,00. Já o NET/Virtua, pode variar entre R\$ 99,00 mensais (sem TV por assinatura), com velocidade de 2Kbps, até R\$ 220,00, (sem TV por assinatura).
- **Wi-Fi:** o acesso sem fio, atualmente integrado no processo de fabricação de notebooks, à Internet pela tecnologia wi-fi (*Wireless Fidelity*) hoje está disponível em alguns aeroportos, cibercafês, restaurantes ou hotéis, por meio de antenas que transmitem o sinal por rádio e dispensam conexões físicas (*hot spots*). Para se conectar, é preciso localizar a rede disponível, logar-se num provedor e fazer a conexão. Para o uso doméstico, além de uma conexão de banda larga, é preciso ter um ponto de acesso, conectado com a rede (um roteador, que custa em média R\$300,00).
- **Internet via rádio:** Dispensa o uso de linha telefônica e não usa modem – o acesso se dá por ondas de rádio em alta frequência, em um sistema similar ao da telefonia celular. Em geral, é a forma escolhida em prédios ou condomínios que precisam de uma Internet barata, instalando uma antena no topo do prédio, com um raio de cobertura relativamente pequeno e taxas de velocidade intermediárias (variando entre 256 a 512 Kbps, a um custo médio mensal de R\$ 60,00).
- **Internet via celular:** No Brasil, há duas redes celulares disponíveis para o acesso a dados: a primeira, pertencente à operadora Vivo, permite velocidade nominal de até 1,4 Mbps; a outra, oferecida pela OI, TIM e Claro, chega a 240 Kbps, mas com cobertura para todo o país. Para navegar pelas redes celulares, é possível utilizar cartões que funcionam como pequenos modems em notebooks ou palmtops ou por conexões que ligam o computador ao celular. Os preços variam bastante: a Claro, por exemplo, tem pacotes de 5 a 40 Mbps, de R\$ 20,00 a R\$ 80,00 mensais; já o pacote 3G da Vivo inclui transmissão de dez fotos, dez vídeos e tráfego de 2 Mb, mais cem minutos de ligações locais por R\$ 36,30 mensais.
- **Internet via satélite:** A conexão por satélite é indicada para locais muito distantes, difíceis de se chegar por meio terrestre. A velocidade da rede varia de 200 a 600 Kbps, com um preço médio de R\$ 320,00.

Fica mais claro, assim, porque, segundo a PNAD 2005, os usuários da banda larga concentraram pessoas de rendimento mensal domiciliar per capita mais elevado que os da conexão discada: o rendimento médio mensal domiciliar per capita das pessoas que acessaram a Internet a partir de seu domicílio, somente por banda larga, foi de R\$ 1.839,00, enquanto o dos usuários da conexão discada ficou em R\$ 1.046,00, o que representou 56,9% do referente aos que utilizaram somente a banda larga. Observou-se, também, que, quanto maior o rendimento mensal domiciliar, maior o percentual de pessoas que tinham conexão à Internet em seu domicílio somente por banda larga: entre as pessoas de rendimento entre 0 e 3 salários mínimos, a média é de 25% de usuários de banda larga; entre as pessoas com rendimento de 3 a 5 salários mínimos, esse percentual é de 44,2%; entre os de mais de 5 salários mínimos, por sua vez, é de 60%.

Apesar dessa multiplicidade de escolhas de conexão e do número de pessoas que a eles têm acesso, chama-se a atenção para algumas características do relacionamento entre provedoras de serviço de Internet banda larga e operadoras de telefonia e de sua atuação conjunta, que vão de questões do tipo estabelecimento de tarifas a respeito do serviço de ADSL, pela operadora, passando pelo acesso ao conteúdo oferecido pelo provedor de acesso, a outras questões mais operacionais, que serão analisadas no conjunto 1.5.5, a seguir.

1.5.5. Efeito “país retardatário” – a maturidade dos arranjos institucionais para a proteção dos direitos do consumidor dos serviços de telefonia e de acesso à Internet:

O que se pode sustentar, a partir da análise feita até o momento, é que, se a promessa de maior possibilidade de acesso não se cumpriu como o esperado, pode-se creditar parte da causalidade ao chamado efeito “país retardatário”, já exposto anteriormente, que agrava a exclusão social.

Esse efeito é aqui, no entanto, ampliado para o contexto institucional, o que explicaria o relativo ‘atraso’ no tratamento dos problemas enfrentados pelo consumidor, tanto para protegê-lo de abusos de ordem econômica quanto para garantir transparência aos critérios de regulamentação da atuação e de regulação das empresas deste setor específico, fato ainda mais agravado pela natureza das tecnologias envolvidas, em constante desenvolvimento.

De fato, com o crescimento verificado nas telecomunicações durante a década de 1990, essa indústria registrou transformações radicais em sua estrutura produtiva e na natureza de seus mercados, as quais se relacionam com o surgimento e a introdução de novas tecnologias na produção dos serviços básicos do setor e com as mudanças nos marcos legais regulatórios de diversos países, com o propósito de propiciar a participação de novos atores nos respectivos mercados. Para exemplificar, pode-se destacar que, em 1997, após três anos de negociações, os governos de 69 países (95% do mercado mundial de telecomunicações) firmaram um acordo, no âmbito da Organização Mundial do Comércio – OMC, para reduzir as barreiras ao comércio internacional das telecomunicações.

A indústria das telecomunicações, a partir da década de 1990, se apresenta internacionalizada, elevando progressivamente sua escala de operações para alcançar um rendimento ótimo nos mercados globais e amortizar os investimentos realizados. É, também, uma indústria que se caracteriza pela crescente competição nos mercados locais, desde os serviços de telefonia básica até os mais novos serviços, em virtude da liberalização dos mercados e da diversificação da oferta resultante da notável inovação tecnológica registrada nesse setor. Por isso, a nova indústria de telecomunicações é uma atividade que tende a caracterizar-se como um *cluster*, no qual se integram, além das teles propriamente ditas, também as empresas que se dedicam a atividades relacionadas com o setor, seja na infra-estrutura (satélites, cabos submarinos e terrestres, equipamentos para redes), na fabricação de aparelhos (fixos e móveis) e na provisão de aplicativos (correio eletrônico, portais, comércio eletrônico e outros). Em particular, as inovações tecnológicas provocaram simultaneamente uma considerável diversificação da oferta dos serviços de

telecomunicações e uma crescente integração de sua produção, antes segmentadas em empresas especializadas. Esse novo cenário influenciou de forma diferenciada as condições de competição nos diversos segmentos do mercado do setor e as estratégias corporativas adotadas pelas empresas de telecomunicações para seu desenvolvimento, enfraquecendo, no mercado local, as barreiras às entradas de novos atores no aspecto técnico, econômico e financeiro, enquanto se fortaleceu a tendência à diversificação integrada das empresas do setor, estimulando-se a formação de grandes grupos de empresas de telecomunicações que se tornaram conglomerados multinacionais.

Tudo isso contribuiu para impulsionar fortemente a tendência à concentração empresarial nesse setor, por meio de fusões, aquisições, *joint ventures* e alianças estratégicas (Balbontin, 2003): durante a década de 1990, numerosas operações desse tipo se formaram – a *Unisource* (KPN Telecom, da Holanda, a sueca Telia – que se fundiu à Telenor, da Noruega – e a Swiss Telecom), que também tem participação na *WorldPartners* (AT&T, KDD, do Japão, Sing Tel, de Singapura e a Testra); em 1997, a Telefônica espanhola saiu da aliança e entrou a Telecom Itália. Essa tendência à concentração na indústria é reforçada pela intensa diversificação internacional das principais empresas do setor em nível global, especialmente pelo custo apresentado pela introdução de inovações tecnológicas no mercado, sustentado por empresas que tenham porte transnacional.

Tudo isso traz importantes desafios regulatórios para prevenir que os monopólios tradicionais coloquem óbices para a competição nesse setor. Um dos problemas que já se apresenta, no caso brasileiro, é a questão tarifária. Os custos dos serviços de telefonia fixa convencional, bastante elevados no Brasil, impõem uma barreira de acesso à Internet, em face da concentração de renda no país e da reduzida renda média das unidades familiares, anteriormente demonstrada.

De maio de 1998 a maio de 2003, a assinatura residencial aumentou 148%, contra uma inflação oficial medida pelo IPCA de 49%. Não se computa aqui a reestruturação tarifária entre 1995 e 1997, na preparação para a privatização, que fez a assinatura básica passar de R\$ 0,44 para R\$ 10 (mais de 2.000%). Possivelmente, parte do crescimento dos celulares pré-pagos deve-se à busca de evitar o ônus da assinatura mensal dos telefones fixos, que gira em torno de R\$ 40,00. Esse custo ainda explicaria as notícias de linhas ociosas e de desligamentos, um caminho contrário à universalização do acesso. Os preços da assinatura, dos pulsos e o custo das ligações para telefones celulares têm levado muitos consumidores à inadimplência, o que leva às listas de restrição ao crédito e ainda maiores dificuldades para o consumidor.

Em junho de 2002, cerca de 7% do total de assinantes estavam, em junho de 2002, em situação de inadimplência. A Telemar, operadora que atende 16 Estados do Norte, Nordeste e Sudeste, exceto São Paulo, por exemplo, chegou a amargar, em 2001, um índice de inadimplência correspondente a 5,7% da receita bruta, conseguindo reduzir esta taxa, em setembro de 2004, para 2,8%. A empresa recebia cerca de 7 milhões de ligações por mês, sendo 400 mil relativas aos problemas de pagamento. A inadimplência atingia, na mesma época, cerca de

3% da base de assinantes da Brasil Telecom, operadora de telefonia fixa em nove estados do país e no Distrito Federal.

Alguns estudos específicos sobre a inadimplência no setor de telefonia (Morais et alii, 2003; Stern Stewart Research, 2004; Kubota, 2005) mostram que essa situação decorre de muitos fatos. Afirmam que, após ter atendido as demandas das classes A e B, voltaram-se as operadoras para as demandas das classes C, D e E. Para isso, entre 1999 e 2003, o setor investiu cerca de R\$ 40 bilhões, dos quais 73% voltados para as metas de universalização e qualidade. Em 2003, praticamente metade da base de clientes do setor de telefonia fixa pertencia às classes menos favorecidas, mas a rentabilidade dos investimentos realizados para atender a esse segmento foi negativa – a média de prejuízo, por terminal fixo instalado voltado para as classes D e E, é negativa em R\$ 233,00. Considerando que foram instalados, neste segmento, cerca de 14,5 milhões de terminais, desde 1999, a perda de valor acumulada causada por estes investimentos atingiu R\$ 13,5 bilhões (em valores de 2003). Além disso, ao incorporar estes clientes na base, as empresas de telefonia registraram um sensível aumento na inadimplência.

Consideram, também, que o movimento de aumento no número de celulares deve-se manter no futuro, criando ao mesmo tempo um risco e uma oportunidade: pode acarretar o aumento do tráfego fixo-móvel das empresas, mas traz o risco de substituição do terminal fixo pelo móvel – que pode vir a absorver tráfego dos aparelhos fixos. E mesmo o aumento do tráfego fixo-móvel tem seus próprios riscos, uma vez que o repasse da parcela da tarifa para as operadoras móveis desconsidera a eventual inadimplência por parte do usuário do serviço (a cobrança e o recebimento ficam a cargo da empresa de telefonia fixa) (Stern Stewart Research, 2004).

Ao se pesquisar os motivos alegados para o atraso no pagamento das contas de telefonia fixa e móvel, por sua vez, verificou-se o descrito na tabela 5, abaixo:

TABELA 5
MOTIVOS DE INADIMPLÊNCIA DE TELEFONIA (FIXA E MÓVEL) (EM PERCENTUAIS, 2003)

Motivos Alegados para o Atraso - Brasil	Móvel (Celular)	Fixas
Atraso de salário	8,2	6,7
Desemprego	17,3	19,1
Compras para terceiros	20,7	7,9
Sem condições financeiras	20,6	26,3
Doenças	6,1	7,6
Atraso da fatura	4,3	6,7
Falta de tempo/Viagem	2,4	3,1
Falecimento	1,3	1,7
Linha transferida ou alugada	4,0	9,5
Discordância sobre o valor da fatura	3,5	3,6
Parcelamento negado	2,9	0,2
Outros	8,9	7,6

Fonte: Moraes et alii (2003), a partir de dados disponíveis no site Grupo Unidos – análise 2002; 2003

Percebe-se que, pela natureza dos motivos geralmente apresentados, chama a atenção a maior incidência do “Desemprego” e do “Sem condições financeiras”, além do “Compra para terceiros”, no caso dos celulares. Com isso, reduz-se sensivelmente a possibilidade de alternativas de negociação para a redução desta inadimplência.

O consumidor enfrenta, ainda, dificuldade de resolução dos problemas relacionados à prestação do serviço, na instância das operadoras. Uma primeira razão para isso é o ainda recente período decorrido entre as iniciativas de implementação de instituições de instâncias voltadas para a defesa do consumidor dentro de um quadro de referência de Estado Regulador, predominante durante a década de 1990 e no início do século XXI³⁹, igualmente válida para explicar a desigual situação de institucionalização dos PROCONs no País⁴⁰, alguns funcionando em péssimas condições de infra-estrutura.

Essa razão também se aplicaria tanto para justificar a ainda incipiente atuação do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência e, de seus integrantes, especificamente a da Autarquia Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE, instituído pela Lei n. 8.874, de 11 de junho de 1994, como forma de tornar mais eficiente a defesa econômica e a garantia da concorrência (embora a legislação referente a crimes contra a economia popular seja anterior a 1951).

Aplicar-se-ia a mesma análise à atuação da Anatel, criada pela Lei n. 9.472, de 16 de julho de 1997, ao mesmo tempo em que se definiam novos parâmetros para a oferta dos serviços de telecomunicações e sua organização, no bojo da implementação de um amplo programa de Reforma do Aparelho do Estado (em que pese a Lei n. 4.117, que instituiu o Código Brasileiro de Telecomunicações, ter sido editada em 27 de agosto de 1962). Posteriormente, esses parâmetros foram alterados pela edição da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei Geral de Telecomunicações – LGT.

No entanto, nesses últimos dois casos, deve-se acrescentar, igualmente, a precária situação de funcionamento desses órgãos, dado o contexto em que se inseriram. Se a tônica, no Governo Collor, por exemplo, foi uma sucessão de tentativas erráticas de redução da força de trabalho e das folhas de pagamento como forma de reduzir a despesa pública, tentativas essas que, posteriormente, acabaram por provocar aumento de gastos com terceirizações irregulares e apenas agravaram os problemas de excessos e déficits localizados de pessoal já existentes, na medida em que se preocupava em destruir, em vez de construir competências, seu sucessor, Itamar Franco, por sua vez, buscou essencialmente recompor os salários dos servidores, que haviam sido violentamente reduzidos no governo anterior.

39 A Lei nº 8.078, ou Código de Defesa do Consumidor, que dispõe sobre a proteção de consumidor, foi editada em 11 de setembro de 1990.

40 O Procon é um órgão de atuação administrativa que registra reclamações de consumo, cujos objetivos envolvem a tentativa de manter o equilíbrio e harmonia nas relações de consumo, além de educar e divulgar sobre o consumo adequado de produtos e serviços. No Distrito Federal, por exemplo, ao receber uma queixa do consumidor, o técnico responsável imediatamente avisa ao fornecedor o teor da reclamação, na tentativa de resolver o problema. Cerca de 80% das reclamações são resolvidas por telefone, ou seja, no mesmo dia do registro no órgão. Quando o fornecedor não resolve o problema do consumidor, formaliza-se a reclamação e a empresa é notificada. Neste caso, o Procon convoca ambos, fornecedor e consumidor, para uma audiência de conciliação, a se realizar no prazo máximo de 10 dias. Cerca de 95% dos casos são satisfatórios ao consumidor nas conciliações, mas se não houver acordo na conciliação, o processo é enviado para a Fiscalização que lavrará o Auto de Notificação, dando prazo legal de 10 dias para a solução do caso ou apresentação de uma defesa. Se, mesmo assim, não for resolvida, a reclamação é encaminhada ao Departamento Jurídico do Procon, que emitirá um parecer e aplicará a sanção administrativa de multa correspondente à empresa. Esta multa varia de R\$ 212 a R\$ 3 milhões 192 mil e os critérios usados são: gravidade da infração, reincidência e poder econômico-financeiro da empresa. O Procon/DF tem o poder de multar e interditar empresas, apreender produtos que estejam impróprios para o consumo, além de buscar “educar” a população para o consumo, por palestras, distribuição de cartilhas e folders educativos, entre outras ações.

Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), houve um esforço grande de transformação da estrutura da Administração Pública, consubstanciado pela Proposta de Emenda Constitucional para a Reforma do Estado (convertida na Emenda 19), e por diversas decisões de cunho infraconstitucional que provocaram mudanças na gestão de um modo geral e, de forma muito marcante, na gestão de Recursos Humanos.

Enquadrem-se, nesse grupo, as decisões contidas na concepção do Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado e necessárias à sua implementação, tais como as que concederam diversos graus de autonomia às organizações, para o alcance de níveis satisfatórios de eficiência. É necessário ressaltar que o Plano Diretor consubstanciava uma orientação de governo de cunho mais pragmático e com o propósito de diminuição do tamanho do Estado, com progressiva privatização, descentralização e desconcentração de atividades desenvolvidas no setor público para o setor privado, para outras esferas da Federação ou mesmo para Organizações Não Governamentais.

Como o foco do Plano Diretor repousava na necessidade de maior autonomia (flexibilidade) das organizações e de seus gestores, houve a preocupação em atrelar essa flexibilização a desempenho. A forma prioritária de subordinar a autonomização ao alcance dos resultados esperados foi a fixação de metas de desempenho mediante contratos de gestão, ou compromissos de desempenho, firmados entre o Poder Público e a instituição "autonomizada".

Em consequência, pressupôs-se a avaliação de desempenho, segundo metodologias próprias, para que se pudesse, inclusive, decidir sobre a renovação dos contratos de gestão e dos níveis de autonomia vinculados à sua assinatura, ultrapassando, por vezes, os limites usuais do contrato de gestão, concedendo aos órgãos da própria administração direta a capacidade de firmá-los. Ou seja, por meio do contrato de gestão, flexibilizar-se-ia a gestão da própria administração direta, que figura no pólo contratante ativo. Assim, unidades organizacionais integrantes da mesma estrutura - por exemplo, um Ministério - poderiam ter diferentes graus de autonomia e sujeição ao princípio da legalidade, além de gerar condições de desagregação de algo que é, por definição, um todo indivisível e voltado a um fim único, na qual a relação de subordinação ao plano de governo, às diretrizes e comandos emanados da estrutura hierárquica, associados à capacidade de gestão, devem ser capazes de garantir a eficiência e eficácia da atuação governamental.

Nesse espírito, imediatamente após o período de privatizações, surge a figura das Agências Reguladoras. Trata-se, na realidade, da figura de "autarquias especiais" que têm sua gestão orientada pelos princípios da administração gerencial, em que a autonomia autárquica é revigorada. Essas agências, no entanto, não passam por processo prévio de qualificação, mas têm reconhecida, na própria lei de criação, a necessidade do maior grau de autonomia, inclusive associado a contrato de gestão⁴¹.

41 Foram instituídas, até o momento, dez agências reguladoras: Agência Nacional de Águas – ANA, Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL, Agência Nacional do Petróleo – ANP, Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS, Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA, Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ, Agência Nacional de Cinema – ANCINE e Agência Nacional de

Para bem compreender sua importância no âmbito do aparelho estatal que então se construía, faz-se necessário frisar que se trata de função que tem previsão expressa, no caso brasileiro, no art. 174 da Constituição Federal, que prevê que compete ao Estado “*como agente normativo e regulador da atividade econômica*” exercer “*na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento*”. Assim, a função reguladora está expressamente prevista na Constituição, como prerrogativa do Estado, destinada a suprir as chamadas “falhas do mercado”. Dessa maneira, a função reguladora, enquanto função exclusiva do Estado, refere-se aos instrumentos pelos quais governos estabelecem exigências às empresas, cidadãos e ao próprio governo, incluindo leis, determinações e outras regras editadas pelo poder público e por entidades às quais os governos delegam poderes regulatórios. Quanto ao alcance, a regulação pode ser genérica – aplica-se à economia ou sociedade como um todo – ou setorial.

Ao serem qualificadas como “Autarquias Especiais”, esperava-se que as Agências Reguladoras atendessem ao que determina o Decreto-Lei nº 200, de 1967, cujo art. 5º, inciso I definiu “autarquia” como “serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprio para executar atividades típicas da Administração Pública que requeiram, para o seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada”.

Tem-se, assim, que para ser autarquia, há que se ter igualmente “serviço público típico”, o qual é determinante do regime jurídico da entidade. A autarquia, dadas as suas competências, será sempre integralmente regida pelo direito público⁴². O entendimento que norteou a reforma do aparelho do Estado empreendida pelo governo Fernando Henrique Cardoso, durante o qual foram criadas as agências reguladoras atualmente existentes no Governo Federal, à exceção da ANAC, cuja Lei de criação tramitou no Legislativo e foi sancionada na atual gestão, era o de que, na execução das atividades do Estado, seria necessário distinguir três tipos de instituições:

- as secretarias formuladoras de políticas públicas, que, no núcleo estratégico do Estado, em conjunto com os ministros e o chefe do governo, participam das decisões estratégicas do governo;
- as agências executivas⁴³, que executam as políticas definidas pelo governo; e

Aviação Civil - ANAC.

42 Em debate acerca do assunto, o Supremo Tribunal Federal concluiu que a natureza da atividade exercida pela entidade administrativa é o que, de fato, determina a natureza de seu regime jurídico. Ao examinar a questão, o Exmo. Senhor Ministro Carlos Velloso, Relator da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 449-2, defendia o entendimento de “o que deve ser entendido é que uma autarquia que exerça atividade econômica não tem natureza de autarquia, mas de empresa pública, assim de direito privado. É que autarquia é de direito público, porque executa serviço público. As distinções assentam-se na natureza das coisas e não no rótulo”.

43 A respeito das Agências Executivas, previa o projeto da Reforma do Aparelho de Estado transformar os órgãos públicos responsáveis pela prestação de serviços públicos, considerados típicos do Estado, em organizações voltadas para resultados, comprometidas com as diretrizes de governo e com as demandas da sociedade, a quem, em última instância, deveria prestar contas de seu desempenho. A legislação relativa às Agências Executivas objetivou a previsão de que sua relação jurídica com os entes estatais supervisores de sua atuação fosse expressamente vinculada à existência de contratos.

Segundo o Decreto nº 2.487, de 2 de fevereiro de 1998, em plena vigência, o contrato de gestão firmado entre as agências executivas e o órgão supervisor deve definir relações e compromissos entre os signatários, permitindo o acompanhamento e avaliação do desempenho institucional da entidade, essencial para a manutenção de sua qualificação. Sua duração mínima é de um ano, e contém, dentre outros, a especificação dos objetivos e metas da entidade com os respectivos planos de ação anual, prazos e indicadores de desempenho, demonstrativo de compatibilidade dos planos de ação com o orçamento e com o cronograma de desembolso, por fonte, a responsabilidade dos signatários em relação ao alcance dos objetivos e metas, inclusive no provimento de meios necessários para tanto, as medidas a serem adotadas pelos signatários e partes intervenientes com a finalidade de assegurar maior autonomia de gestão orçamentária, financeira, operacional e administrativa e a disponibilidade de recursos orçamentários e financeiros imprescindíveis, os critérios, parâmetros, fórmulas e consequências a serem adotados na avaliação do cumprimento das metas e objetivos, as penalidades aplicáveis em caso de descumprimento, além das condições para sua revisão, renovação e rescisão, e a sua vigência. Além disso, o contrato de gestão fixa objetivos e metas relativos à satisfação do cliente, à amplitude da cobertura

- as agências reguladoras, mais autônomas, que buscam definir os preços que seriam de mercado, na presença de monopólio natural ou quase natural. As agências reguladoras deveriam ser mais autônomas do que as executivas porque não existem para realizar políticas do governo, mas para executar uma função mais permanente que é a de substituir os mercados competitivos.

No entanto, as “agências reguladoras” não foram merecedoras de maior elaboração, uma vez que, na época, o debate sobre tais entidades era ainda incipiente no governo. De fato, o Plano Diretor concentra-se, mais, nos dois primeiros tipos, o primeiro deles classificado no “Núcleo Estratégico” e o segundo no “Núcleo de Atividades Exclusivas”. É claro, no entanto, que as agências reguladoras, como autarquias, pertencem a esse segundo tipo, ao qual pertencem todas as autarquias típicas, dentre elas também as agências executivas. Ao longo de 1995, com o desdobramento dos debates sobre a privatização das concessionárias de energia e telecomunicações, tornou-se mais clara a relação entre a “reforma do Aparelho do Estado” e a “reforma regulatória” que veio a se desenvolver em seguida.

Assim como as agências executivas preconizadas no Plano Diretor, a característica geral dessas “agências reguladoras” é que têm sua gestão orientada pelos princípios da administração gerencial, onde a autonomia autárquica é revigorada. Essa “autonomia” responde, igualmente, à necessidade de que a regulação, para ser eficiente, deve atender a dois requisitos essenciais, segundo Wald e Moraes (1999): a independência da agência reguladora, definida pelos autores como

“a capacidade de buscar prioritariamente o atendimento dos direitos e interesses do usuário e a eficiência da indústria, em detrimento de outros objetivos conflitantes, tais como a maximização do lucro, em sistemas monopolistas, a concentração de empresas em setores mais rentáveis do mercado, ou a maximização das receitas fiscais, e a escolha de instrumentos que incentivem a eficiência produtiva e alocativa.” (Wald e Moraes, 1999, p. 143)

A independência é considerada em quatro dimensões: independência de objetivos, independência decisória, independência de instrumentos e independência financeira. Com o objetivo de conferir a independência de instrumentos e a independência financeira, a própria lei de criação das novas autarquias explicita a sua relação com o Estado conferindo-lhe maior grau de autonomia do que aquele que é deferido às demais autarquias, associando-se, em alguns casos, a autonomia à assinatura e cumprimento de contratos de gestão, ou estendendo-se, às mesmas, o regime de autonomia das “agências executivas”. O grau de autonomia ou de flexibilidade concedido por lei a cada agência, todavia, varia consideravelmente, assim como os meios financeiros postos à sua disposição.

Como qualquer outro modelo institucional, as agências reguladoras também padecem de deficiências e vulnerabilidades, sendo um dos mais graves o da sua “captura”⁴⁴ pelos interesses regulados. Entre as razões para essa

e da qualidade dos serviços prestados, a adequação de processos de trabalho, a racionalização das despesas e a arrecadação de receitas próprias, quando for o caso. A execução é acompanhada mediante relatórios de desempenho com periodicidade semestral ou menor.

44 Utiliza-se aqui o conceito desenvolvido por Hellman, Jones e Kaufmann (2000):

“Whereas state capture refers to the capacity of firms to shape and affect the formation of the basic rules of the game (i.e., laws, regulations, and decrees) through private payments to public officials and politicians, influence refers to the same capacity without recourse to such payments. Administrative corruption refers to so-called “petty” forms of bribery

fragilidade e propensão à “captura” figuram tanto o esvaziamento da capacidade de formular políticas públicas e de exercer o papel de poder concedente, por parte dos Ministérios, dada a orientação vigente quanto ao ingresso de servidores públicos e as sucessivas tentativas de redução do quantitativo de servidores, via implementação de irresponsáveis Programas de Desligamento/Demissão Voluntários.

Além disso, era patente a precária condição de constituição de quadros de pessoal, no âmbito das Agências e demais instâncias voltadas a garantir uma institucionalidade favorável ao consumidor, que careciam de servidores profissionalizados: apenas recentemente começou o CADE a ter equacionado esse problema, mediante, inicialmente, a criação da possibilidade de contratação usando a figura dos contratos por tempo determinado; como essa medida foi questionada e considerada imprópria pelo Supremo Tribunal Federal, uma vez que as atividades ali desenvolvidas claramente eram privativas de servidores públicos efetivos, e não de contratos outros, decidiu-se pela alocação de servidores públicos integrantes da Carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

Já em relação à ANATEL, a Lei n. 9.986, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre a gestão de recursos humanos nas Agências Reguladoras, ainda na esteira do Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado, previa a criação de Empregos Públicos. Como essa Lei teve suspensa a eficácia de diversos artigos seus – notadamente, aqueles que se referiam ao Emprego Público – em novembro de 2001, com a concessão de uma liminar, pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade, isso impediu a realização de concursos públicos para provimento dos Quadros de Pessoal daqueles órgãos.

No entanto, desde os respectivos momentos de suas criações até 2003, adotaram as Agências o questionável procedimento de prover suas necessidades de pessoal pela utilização de cargos em comissão, terceirizações e mesmo contratações por tempo determinado, inspiradas pela figura criada pela Lei nº 8.745, de 09 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal. Apenas com a edição da Medida Provisória n. 155, de 23 de dezembro de 2003, posteriormente convertida na Lei n. 10.871, de 25 de junho de 2004, é que se criaram, para exercício na ANATEL, os cargos que compõem as carreiras de:

- (a) **Regulação e Fiscalização de Serviços Públicos de Telecomunicações**, composta de cargos de nível superior de Especialista em Regulação de Serviços Públicos de Telecomunicações, com atribuições voltadas às atividades especializadas de regulação, inspeção, fiscalização e controle da prestação de serviços públicos e de exploração de mercados nas áreas de telecomunicações, bem como à implementação de políticas e à realização de estudos e pesquisas respectivos a essas atividades;

in connection with the implementation of existing laws, rules and regulations. (...)

Influence tends to be inherited as a legacy of the past by large, incumbent firms with existing formal ties to the state. These influential firms enjoy advantages in terms of greater security of property and contract rights and superior firm performance. By contrast, state capture is a strategic choice made primarily by de novo firms trying to compete against influential incumbents.”

De fato, estende-se o conceito, não considerando apenas as firmas como “capturadoras” do Estado, mas diversos outros grupos ou elites que gravitam em torno de redes baseadas em interesse econômico.

(b) **Suporte à Regulação e Fiscalização de Serviços Públicos de Telecomunicações**, composta de cargos de nível intermediário de Técnico em Regulação de Serviços Públicos de Telecomunicações, com atribuições voltadas ao suporte e ao apoio técnico especializado às atividades de regulação, inspeção, fiscalização e controle da prestação de serviços públicos e de exploração de mercados nas áreas de telecomunicações, bem como à implementação de políticas e à realização de estudos e pesquisas respectivos a essas atividades;

(c) **Analista Administrativo**, composta de cargos de nível superior de Analista Administrativo, com atribuições voltadas para o exercício de atividades administrativas e logísticas relativas ao exercício das competências constitucionais e legais a cargo das Agências Reguladoras; e

(d) **Técnico Administrativo**, composta de cargos de nível intermediário de Técnico Administrativo, com atribuições voltadas para o exercício de atividades administrativas e logísticas de nível intermediário relativas ao exercício das competências constitucionais e legais a cargo das Agências Reguladoras⁴⁵.

Ora, no atual modelo de relacionamento entre o Estado e a Economia, no Brasil, pressupõe-se que o Estado, que se retirou da prestação de diversos serviços públicos ao longo da década de 1990 (áreas de políticas públicas na área de energia, mineração, comunicação e transportes), deva, por isso, poder exercer, de maneira adequada, um papel de “regulamentador” e “regulador”, orientando e tutelando a liberdade de concorrência e proibindo, restringindo ou sancionando condutas que atentem de uma forma ilegítima contra esta.

Além disso, igualmente deverá proporcionar maior agilidade e tornar mais seletivos os critérios que definem quais atos de concentração que precisam ser submetidos à aprovação dos órgãos de defesa da concorrência. Por isso, far-se-ia necessário aumentar a articulação entre os órgãos de defesa da concorrência e de defesa do consumidor com os demais órgãos de governo nos três níveis, sobretudo com as agências reguladoras de serviços públicos, com vista a elevar a concorrência e a eliminação de distorções que existem nestes setores.

A análise da atuação do SBDC nos últimos anos (Silva e Rebelo, 2007), permite sustentar que a evolução institucional do sistema da defesa da concorrência no Brasil, está diretamente relacionada com a qualidade das decisões do órgão na área de fusões e aquisições, que passaram a ser embasadas em análises cada vez mais consistentes (Dutra, 1999). Isso reforça a argumentação de que a preservação das instituições de defesa da concorrência no país passa necessariamente pelo acatamento das decisões daquele órgão.

Além disso, avaliações internacionais feitas sobre a atuação do SBDC, nos últimos anos, em que pese serem conceitos inferiores aos atribuídos à maioria das outras agências no mundo que integram o referido *ranking*, merece

45 A esse respeito, é importante frisar que, apesar de toda a precariedade anteriormente demonstrada, sempre buscou a ANATEL garantir a excelência na formação dos profissionais que lá atuavam (por convênio com a Universidade de Brasília, fez-se a formação ou aperfeiçoamento dos profissionais que atuavam na Regulação e Fiscalização de Serviços de Telecomunicação, em Curso de Especialização especialmente formatado para isso), assim como foi a primeira Agência a tomar as necessárias providências para prover seus novos cargos por concurso público.

atenção, pois o Brasil se destaca na administração e aplicação das regras de defesa da concorrência. Isto é uma realização relevante, especialmente em um país que tem uma ampla história de intervenção governamental na economia e onde a cultura da concorrência é fraca, tanto na comunidade empresarial como junto à população. Na medida em que o processo de globalização da economia avança, o Brasil tem que lidar com diversos casos de fusões internacionais envolvendo grandes empresas multinacionais, nos mais distintos setores, como fertilizantes, chocolates, cervejas, aço e saúde, entre outras. É inegável que, esses casos têm sido tratados de acordo com os princípios da “melhor prática” identificada na área de defesa da concorrência (Considera e Araújo, 2002).

Na área da regulação de serviços de telecomunicações, em especial de telefonia, registraram-se 388 mil reclamações, em 2002, e, na época, referiam-se a defeitos e a cobranças indevidas na conta do consumidor. Há ainda que se considerar o desequilíbrio entre o consumidor e as empresas, já que muito tempo se levou para discutir a discriminação de pulsos nas contas das operadoras locais, apesar das reclamações sobre cobranças indevidas. Também houve problemas na repressão aos problemas de qualidade e de prestação de serviço, com a aplicação de multas de valores desprezíveis às operadoras. Na questão tarifária, ao se alegar defesa dos contratos, não houve revisão ou controle dos elevados índices de reajuste, sujeitando o consumidor a um desequilíbrio nas suas contas.

Mais recentemente, percebe-se modificação nessa tendência: com a adoção, pela Diretoria Colegiada daquela Agência, da Resolução nº 420, de 25 de novembro de 2005, que aprovou a Norma para cálculo do Índice de Serviços de Telecomunicações – IST (que pode ser encontrada, nos anexos a esta Tese, no Apêndice 2), aplicado no reajuste e atualização de valores associados à prestação dos serviços de telecomunicações, estabeleceram-se condições mais claras para a definição da revisão dos contratos com as operadoras e dos valores das tarifas telefônicas.

O consumidor, às vezes, ainda pode estar sujeito aos abusos das empresas, especialmente por dificuldades de negociação de contas em atraso, problemas técnicos com os aparelhos comprados (pelos quais, geralmente, não assume a operadora de telefonia qualquer responsabilidade, remetendo o cliente à Assistência Técnica) ou por não prestar atenção ou compreender algumas nuances dos contratos (cláusulas de fidelidade, por exemplo). Isso se comprova pelo fato de o item “Reclamações sobre Prestação de Serviços de Telefonia” ainda liderar o ranking de vários PROCONs pelo Brasil. De sua parte, a Anatel criou e vem atualizando, mês a mês, seu ranking de reclamações de prestação de serviços de telefonia (móvel e fixa). Em abril de 2006, registrou a Anatel 30.575 reclamações referentes à prestação de serviços móveis e 23.028 referentes à prestação de serviços de telefonia fixa. Deve-se ressaltar que, para o primeiro caso, atribuiu a Anatel o índice médio de 0,041 (por mil assinantes) da respectiva base de assinantes, enquanto o segundo diz respeito a, em média, 0,68 (por mil assinantes) de sua respectiva base.

Diversos órgãos e entidades da sociedade civil voltados para a defesa do consumidor vêm, há algum tempo, questionando a atitude das operadoras de telefonia, que oferecem pacotes de assinatura de ADSL para seus clientes,

desde que escolham seu provedor de acesso à Internet entre as opções por elas indicadas, encarecendo, assim o serviço. Ora, tecnicamente, não é necessário contratar um provedor de acesso à Internet específico para ADSL, como diversos consumidores verificaram, ao cancelar seus contratos com os provedores de acesso e continuar tendo acesso à Internet pelo serviço oferecido pela operadora, que é que, efetivamente, provê o serviço de acesso. Os provedores, por sua vez, não interferem na conexão, são anexos ao sistema e apenas oferecem endereço eletrônico e conteúdo exclusivo. Com isso, restou configurada a chamada “compra casada”, já proibida pelo art. 39 do Código de Defesa do Consumidor⁴⁶, e foi questionada judicialmente. Na tramitação dessa ação judicial, após a realização de perícia que acabou por corroborar o que já havia sido percebido por diversos consumidores, por uma interpretação, por assim dizer, mais literal, do que dispõe a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei Geral de Telecomunicações - LGT, em primeira instância, a decisão foi desfavorável. Embora tenha reconhecido a capacidade técnica da operadora então questionada de prestar acesso à Internet sem outro provedor, entendeu o juiz responsável ser o acesso à Internet um serviço de valor adicionado, estando, assim, a operadora impedida de oferecê-lo, sendo necessário remetê-lo a um provedor, segundo a LGT⁴⁷.

Ademais, há registro de consultas e reclamações de consumidores sobre, por exemplo, prática do UOL – Universo Online, que foram comunicados e receberam cobrança a maior para a opção de pagamento por boleto bancário do serviço de provedor de Internet⁴⁸ e, também, a firme opinião de especialistas de que os contratos de prestação de serviços de acesso à Internet contarem com diversas cláusulas nulas, por não contarem com o devido amparo legal⁴⁹.

46 “Art. 39. É vedado ao fornecedor de produtos ou serviços, dentre outras práticas abusivas:

1- condicionar o fornecimento de produto ou de serviço ao fornecimento de outro produto ou serviço, bem como, sem justa causa, a limites quantitativos; (...)”

47 “Art. 60. **Serviço de telecomunicações é o conjunto de atividades que possibilita a oferta de telecomunicação.**

§ 1º Telecomunicação é a transmissão, emissão ou recepção, por fio, radioeletricidade, meios ópticos ou qualquer outro processo eletromagnético, de símbolos, caracteres, sinais, escritos, imagens, sons ou informações de qualquer natureza.

§ 2º Estação de telecomunicações é o conjunto de equipamentos ou aparelhos, dispositivos e demais meios necessários à realização de telecomunicação, seus acessórios e periféricos, e, quando for o caso, as instalações que os abrigam e complementam, inclusive terminais portáteis.

Art. 61. **Serviço de valor adicionado é a atividade que acrescenta, a um serviço de telecomunicações que lhe dá suporte e com o qual não se confunde, novas utilidades relacionadas ao acesso, armazenamento, apresentação, movimentação ou recuperação de informações.**

§ 1º **Serviço de valor adicionado não constitui serviço de telecomunicações, classificando-se seu provedor como usuário do serviço de telecomunicações que lhe dá suporte, com os direitos e deveres inerentes a essa condição.**

§ 2º É assegurado aos interessados o uso das redes de serviços de telecomunicações para prestação de serviços de valor adicionado, cabendo à Agência, para assegurar esse direito, regular os condicionamentos, assim como o relacionamento entre aqueles e as prestadoras de serviço de telecomunicações.” (grifo meu).

48 Na opinião do Idec, por exemplo, seria ilegal cobrar do consumidor as despesas relativas ao processamento, à emissão e ao recebimento de boletos de cobrança. Esses custos são inerentes à própria atividade do fornecedor e a responsabilidade pelo seu pagamento é estabelecida em contrato celebrado entre o fornecedor e a instituição financeira, não podendo ser repassado, como obrigação, ao consumidor, mesmo que haja previsão contratual. Essa prática e/ou a cláusula contratual correspondente são abusivas e ilegais de acordo com o Código de Defesa do Consumidor (Arts. 39, V e 51, IV), analisado na variável (e), a seguir. Além disso, havia clara diferenciação do preço à vista entre as modalidades de pagamento via débito automático/cartão de crédito e boleto bancário. Por isso, recomendaram entrar em contato com o fornecedor, encaminhando carta com aviso de recebimento, pedindo o cancelamento da cobrança. No caso de a empresa não se manifestar no prazo indicado ou negar o pedido, recomendam recurso a órgãos de defesa do consumidor, como o Procon, que pode instaurar procedimentos administrativos e, conforme o caso, multar a empresa ou, ainda, o recurso à Justiça.

49 Entre essas, consta, por exemplo, a cláusula de quebra de sigilo de seus dados cadastrais, para “parceiros” com os quais as empresas tenham relação comercial, que fere o disposto nos art. 39 e 43 do CDC. Outras cláusulas abusivas são a de que o provedor não se responsabiliza pela interrupção dos serviços nos casos mais variados e procura se livrar de qualquer responsabilidade a priori, de buscar isentar a operadora de responsabilidade por danos causados pela utilização das contas de endereço eletrônico e pela perda de mensagens.

1.5.6. Efeito “país retardatário” – arranjos institucionais para a garantia da segurança das informações dos cidadãos e de repressão a crimes tecnológicos⁵⁰.

Com a convergência tecnológica proporcionada pelas TIC, surgem igualmente oportunidades de ameaça à privacidade e ao patrimônio individual e também à segurança pública, pelo aparecimento da figura da *Information Warfare*, ou *InfoWar*. Trata-se, de fato, da utilização das TIC para descobrir dados de pessoas físicas ou de empresas, pela invasão dos sistemas corporativos ou de serviços públicos essenciais, tais como abastecimento de água, energia elétrica, telefonia, sistemas bancários, hospitalares, entre outros. O objetivo pode variar: do simples teste dos sistemas e de seus níveis de segurança até a apropriação indébita de valores, passando pela quebra de sigilo e divulgação de informações confidenciais das pessoas.

Mesmo com os objetivos diferenciados, os crimes cibernéticos se caracterizam pela quebra de elementos de segurança nas redes que controlam, limitam ou impedem o acesso a sistemas de informação ou programas comerciais (senhas de acesso, números de cartão de crédito, por exemplo). Para isso, geralmente se utilizam software malicioso ou vírus, enviados por redes sociais.

Talvez pela constante alteração de instrumento para sua concretização, os crimes cibernéticos são fonte de debates pelo mundo e causa de muitas divergências entre a comunidade jurídica e a comunidade de informática, que não chegaram a um consenso sobre seu tratamento: há os que defendem a criação de legislação específica para tratar do assunto, descrevendo tipos penais para cada hipótese de delito praticado mediante o uso das TIC, e os que entendem serem suficientes as tipificações existentes no Código Penal ou leis específicas.

De fato, já existe definição para a maior parte das condutas criminosas já verificadas: racismo, roubo, furto mediante fraude, dano, estelionato, peculato, violações da intimidade e de segredo, fraudes de modo geral, pornografia infantil, ameaça, calúnia, difamação e injúria, homicídio, indução ao suicídio e violação ao direito autoral, por exemplo. No entanto, a tipificação penal atual nem sempre considera a presença dos elementos tecnológicos e, para não desrespeitar o princípio da reserva legal (“Não há crime sem lei anterior que o defina. Não há pena sem prévia cominação legal”), torna-se necessário definir o chamado “crime tecnológico”.

Por isso, estão em tramitação no Congresso diversos projetos de lei (PLC nº 1589/1999, 2.084/1999, 5.403/2001, 4.144/2004 e 6.024/2005, por exemplo) para tipificar os crimes de informática. Atualmente, na investigação desse tipo de crime, somente se aplica a Lei nº 9.296, de 24 de julho de 1996, que regulamente a interceptação de comunicações, quando necessária, para conhecimento de sítios visitados ou do fluxo das mensagens de correio eletrônico, por exemplo. Há, também, a jurisprudência firmada no sentido de considerar que as conversas

⁵⁰ Agradeço a Carlos Eduardo Santos de Souza, Agente da Polícia Civil do Distrito Federal, e a Sílvia Castro Cerqueira, Delegado da Polícia Civil do Distrito Federal, ambos à época lotados na Divisão de Repressão aos Crimes Cibernéticos da Polícia Civil do Distrito Federal, pelas informações oferecidas para compor este item.

mantidas em salas de bate-papo virtuais são públicas e seus acompanhamentos não constituem quebra de sigilo, pois, pelo meio empregado, que é público, não há sigilo a ser mantido.

Além desses, há outras questões relacionadas. Em primeiro lugar, a internet não poderia mais ser considerada uma rede não regulada ou anárquica, mas sua arquitetura (a interação de diferentes hardwares e softwares) determina o limite de possibilidades da Rede, definindo o que pode e (principalmente) o que não pode ser feito em seu interior. Na prática, funcionam como leis, que definem o comportamento no interior da Rede. Em segundo lugar, a internet funciona em camadas e, para cada camada, existe um regime diferente de regulação. Assim, temos a infra-estrutura das redes de transmissão de dados (físicas ou wireless), os protocolos de comunicação (como o TCP/IP), o endereçamento dos usuários (organizado a partir de 13 servidores-raiz, dos quais 10 estão nos Estados Unidos) e, por fim, o conteúdo que circula no interior da internet.

Por todo o exposto, pode-se afirmar que os arranjos institucionais destinados a proteger os dados e a privacidade dos cidadãos de eventuais crimes cibernéticos ainda encontram-se pouco maduros, em situação mais precária que a defesa dos direitos do consumidor. De fato, em termos de comunicações, não há ainda ferramentas tecnológicas disponíveis para interceptação de conversas mantidas com emprego de recursos de Voz sobre IP (VoIP), ou por serviços de comunicações via Internet sediados no exterior. Assim, a obtenção de registros de eventos e identificação de responsáveis por comunidades de relacionamento e outros, quando sediados em outros países, é dificultada, pois quando as empresas que oferecem tais serviços não estão dispostas a colaborar, o fornecimento das identificações dos usuários (endereços IP) fica condicionado à legislação do outro país, sendo necessária, na maioria dos casos, ordem judicial enviada por Carta Rogatória.

Por outro lado, alguns países não têm os mesmos pruridos em quebrar o sigilo dos usuários: o governo norte-americano, por exemplo, possui duas importantes ferramentas para ter acesso ao conteúdo que circula pela internet: o sistema de espionagem Echelon (operado pela *National Security Agency* – NSA) e o *software Carnivore* (de propriedade do FBI). Após os atentados de 11 de setembro de 2001, e com a aprovação do *Patriot Act*, as obrigações legais para o uso destas ferramentas ficaram muito mais tênues e podem, inclusive, ser usadas sem que o sujeito espionado jamais tome conhecimento.

No Brasil, o senador Eduardo Azeredo (PSDB-MG) está preparando um substitutivo (ao PLS 76/2000, PLS 137/2000 e PLC 89/2003) que considera como identificação do usuário não apenas sua senha, login e endereço IP, mas também nome completo, data de nascimento, endereço completo e todos os demais dados que sejam requeridos. O projeto determina que todo aquele que facultar o acesso à internet terá que arquivar por cinco anos dados de conexões e comunicações realizadas por seus equipamentos, aptas a identificação do usuário, endereço eletrônico de origem e destino no transporte do registro de dados e informações, data e horário de início e término da conexão, incluindo protocolo de internet ou mecanismo de identificação equivalente. Para quem descumprir, o substitutivo

prevê pena de dois a seis meses e multa. Ou seja, cibercafês, telecentros comunitários e universidades, por exemplo, terão que manter por cinco anos o endereço, data de nascimento, nome completo, número de CPF e os sites visitados por cada usuário.

Esse foi, recentemente, o enredo do processo nº 2006.61.00.018332-8, protagonizado em agosto de 2006 pelo Ministério Público Federal e o Google, em torno do serviço de redes sociais Orkut, apontado pelas autoridades como ferramenta que, além de seu uso legítimo, tem sido utilizada em crimes como disseminação de imagens de pedofilia. O Ministério Público, pela Procuradoria Regional de Defesa dos Direitos do Cidadão, em São Paulo, ajuizou uma ação civil pública (ACP), com pedido de liminar para que a companhia seja obrigada a cumprir ordens já expedidas pela Justiça Federal, de quebra de sigilo de comunidades e perfis criminosos no Orkut, sob pena de multa. O processo do Ministério Público ainda pede o fechamento dos escritórios do Google Brasil, caso ocorra persistência da empresa de não cumprir ordens judiciais.

Relata o MPF, na ACP, que mais de cinquenta medidas judiciais propostas na Justiça Federal para quebrar o sigilo de dados telemáticos de brasileiros que, utilizando os serviços ORKUT, mantido pelo grupo Google, têm cometido crime previsto no art. 241 da Lei nº 8.069, de 1990 (pornografia infantil) e art. 20 da Lei nº 7.716, de 1989 (racismo), não chegaram a bom termo, em razão da recalcitrância da empresa Google Brasil em colaborar com as autoridades judiciais, visto que, mesmo quando cumpridas as ordens de quebra de sigilo, os dados são fornecidos de maneira incompleta, impossibilitando o estabelecimento da autoria do crime. Além disso, a Google Brasil procura eximir-se de qualquer responsabilidade em prestar as informações, caracterizando desídia na identificação dos criminosos e afronta à soberania nacional, uma vez que é o Estado Brasileiro o titular do direito de punir os crimes praticados por nacionais no serviço anteriormente mencionado.

Como resposta, o Google Brasil entrou com uma ação na Justiça pedindo que seja indicado um especialista para confirmar, de maneira independente, que a empresa não possui informações de usuários do Orkut pedidas pelas autoridades. A empresa afirma que os servidores que hospedam as páginas do Orkut estão localizados na sede da companhia nos Estados Unidos e que as autoridades do Brasil precisam pedir ao Google Inc, e não ao Google Brasil, os dados sobre os criminosos. Em entrevista à Reuters, a diretora jurídica do Google Inc. declarou que todos os pedidos de autoridade brasileira sobre busca de informações de usuários suspeitos de práticas criminosas no Orkut foram respondidos. O MPF quer, porém, que a empresa mantenha uma equipe no Brasil capaz de colaborar rapidamente com investigações de acusados de crimes pela Internet que usam o Orkut.

A liminar solicitada pelo MPF foi concedida e, posteriormente, mantida pela Justiça Federal, após recurso impetrado pela Google Brasil. O juízo da 17ª Vara da Justiça Federal, ao negar o pedido de suspensão da liminar que pede a quebra de sigilo dos usuários do site de relacionamentos Orkut, manteve a determinação para que a empresa, subsidiária da estadunidense Google INC, fornecesse, até o dia 15 de setembro de 2006, os dados solicitados pelo

MPF. Se a medida fosse descumprida, a empresa estaria sujeita à multa diária, no valor de R\$ 50 mil a cada solicitação negada. Pelos cálculos do MPF, o montante poderia chegar a R\$ 1,9 milhão, tendo como base o total de 38 ordens expedidas. A Procuradoria Geral da Pública quer informações para dar andamento aos processos de apuração de denúncias de crimes de racismo, pedofilia e homofobia na internet. Por outro lado, a filial da Google INC alega que, embora manifeste intolerância aos crimes sob investigação, os dados solicitados são de competência restrita da matriz norte-americana, sobre a qual não teria ingerência.

A decisão da Justiça Federal, que pode vir a definir os rumos a serem seguidos nessa área, merece destaque, pelos seguintes pontos:

- a) Consideração da volatilidade dos registros (os dados dos servidores são apagados após alguns meses), garantindo a impunidade dos criminosos;
- b) Não considerou a transnacionalidade da oferta dos serviços, afirmando não ter relevância o fato de os dados estarem armazenados nos EUA, já que a totalidade das fotografias e das mensagens investigadas pelo MPF foram publicadas por brasileiros, a partir de conexões de Internet feitas no território nacional;
- c) Considerou o Brasil como o domicílio da corporação Google Brasil, por ser filial de pessoa jurídica estrangeira, por força do disposto no parágrafo único do art. 88 do Código de Processo Civil e do art. 28, parágrafo 2º, do Código de Defesa do Consumidor (responsabilidade subsidiária entre sociedades controladas e controladoras), nas demandas decorrentes dos serviços prestados a brasileiros; e
- d) Por fim, não aceitou a postura “cômoda e complacente” adotada pelo escritório da Google no Brasil, exigindo respeito às instituições nacionais:

“Para vender serviços no Brasil a Google está presente, mas para colaborar na elucidação de crimes, não! Trata-se de postura cômoda e complacente com os graves crimes praticados no serviço Orkut por nacionais, e que não encontra respaldo no ordenamento jurídico brasileiro, além de refletir um profundo desprezo pela soberania nacional ao facilitar que se subtraiam da jurisdição criminal os brasileiros que utilizam o anonimato do serviço Orkut para cometer crimes de pornografia infantil e racismo. É, portanto, da Google Brasil Internet Ltda, representante no Brasil da matriz norte-americana, o dever de cumprir as ordens judiciais que determinam a entrega de dados telemáticos imprescindíveis à identificação de brasileiros que cometem ilícitos penais no serviço Orkut, administrado pela corporação Google.”
(Lunardelli, 2006, p. 4)

1.5.7. A prontidão cívica: tentativa de tipificação do cidadão “eletrônico” brasileiro e da utilização das TIC no exercício da cidadania.

Por fim, resta a análise da prontidão do cidadão e eleitor brasileiro e da utilização que porventura faça da TIC para melhor se informar, garantindo, assim, a transparência e a responsabilização dos agentes públicos. De fato, as origens do conceito de cidadania, associadas às do princípio democrático, remontam ao século dezoito e baseiam-se na idéia da representação popular, em que algumas pessoas representam o interesse coletivo e tomam as decisões públicas respeitando esse interesse, por serem detentoras de um mandato. Associa-se a esta concepção a idéia

neoclássica do funcionamento eficiente do “livre mercado” – quanto menos restrições sofrerem, melhor informados estarão os agentes para efetuar suas escolhas. Presumindo que os agentes políticos estejam todos em pé de igualdade no que se refere a acesso a informação, processamento da informação e oportunidade de efetuar sua escolha, supõe-se que, caso os representantes populares, de alguma forma, não honrem a confiança neles depositada pelo voto, os cidadãos, igualmente por meio do voto, “exonerariam” seus representantes do encargo, atribuindo tal competência a outros candidatos.

De fato, a participação regular em eleições é uma das formas onipresentes de participação cidadã, exigindo alguma iniciativa e conscientização para efetuar uma escolha informada e mínimas demandas de tempo, conhecimento e esforço. Pela uma, o cidadão exerce pressão sobre os partidos e os representantes eleitos, além de influenciar a vida dos demais cidadãos, pelo resultado de sua escolha. Mas não é, de longe, a única forma de o cidadão manifestar sua opinião e, articuladamente, procurar exercer influência sobre os resultados do processo político.

O que se tem observado, principalmente em países em desenvolvimento, é que os representantes populares agem contrariamente ao princípio Iluminista, tomando decisões com base em interesses localizados. Dados do Banco Mundial sobre o fenômeno do *State Capture* (captura do Estado) reforçam essa afirmação, acrescentando o agravante de que não se trata de um problema ocasional, mas uma situação endêmica nesses países: instituições formais são perpassadas e controladas por uma rede de pessoas que intercambia favores e uso da máquina governamental em seu próprio interesse. Nesse contexto, a representação democrática é seriamente distorcida.

Por isso, adquirem importância, nesse contexto, duas outras formas de participação social no processo político (Norris e Curtice, 2004; Hague e Loader, 1999):

- a) Engajamento em campanhas com o fim de influenciar as decisões de parlamentares ou executivos, via partidos políticos, em que grupos sociais trabalham para partidos e/ou candidatos, em troca de remuneração ou voluntariamente, exigindo mais iniciativa, tempo e esforço que simplesmente votando; e
- b) Engajamento em atividades específicas, ligadas a uma causa, como mobilização para protestar, organizar abaixo-assinados ou dar atenção a uma questão política nos meios de comunicação. Essa forma de engajamento é, de longe, uma das mais interessantes para se caracterizar o conceito de *political literacy*, por requerer muito mais iniciativa, tempo, esforço e desprendimento que as duas anteriores; no entanto, é também a mais difícil de ser tipificada e explicada ou prevista teoricamente. Sabe-se, porém, que esse tipo de atividades envolvem associação e trabalho voluntários, frequentemente mediados por instituições/organizações não governamentais, do tipo grupos comunitários, sindicatos, igrejas, que criam ambientes propícios para o reforço das redes sociais, que garantem acesso à informação e o desenvolvimento de habilidades de liderança e de consciência política.

Por envolver, em maior ou menor grau, tanto a necessidade de formas de comunicação mais ágeis entre os membros da sociedade quanto à garantia de acesso à informação, indaga-se qual seria o papel que as TIC exerceriam nessas formas de participação cidadã e se, de alguma forma, ajudariam a tornar o processo de organização menos custoso. Para o nosso caso, restaria montar um panorama do eleitorado brasileiro como um todo e buscar, na experiência recente, indicadores a respeito de sua percepção do processo político e do seu comportamento político, para verificar se vem ocorrendo, como seria de se esperar, alguma renovação nas instâncias representativas (eleições proporcionais) ou a melhoria da tomada de decisões, por parte dos atores sociais (melhor compreensão das questões, pela ampliação das informações disponíveis e melhor articulação entre seus pares, pelas facilidades de comunicação, síncrona ou assíncrona). Neste item, caracterizam-se, a partir das informações e estudos existentes, essas duas condições.

Por considerar suficiente a literatura acumulada tanto a respeito do sistema eleitoral, seus vícios e virtudes, bem como das tendências associativistas e de formação de entidades de representação de interesses no país, nem se pretende, neste trabalho, discorrer sobre a natureza do sistema representativo brasileiro em si, discutindo temas tais como o grau de pulverização partidária, questões referentes a quociente eleitoral, o tamanho do distrito ou outros elementos assemelhados e tampouco analisar o processo de surgimento de representações de interesse, sejam entidades de classe, associações civis ou quaisquer outras. O que se enfatiza é tão-somente caracterizar a identificação de alguma alteração causada pelo maior acesso a informação na percepção e no julgamento das questões públicas, por parte do eleitor brasileiro, ou na forma de participação, pela facilidade de comunicação apreçada pelo maior acesso às TIC.

Pelos dados mais recentes do Tribunal Superior Eleitoral – TSE, constantes da Tabela 6, o número de eleitores brasileiros em 2006 cresceu 9,25%, em comparação com a última eleição presidencial, em 2002. O eleitorado se compunha de cerca de 126 milhões de eleitores, sendo a maioria do sexo feminino (51,53%). A maior parte desses eleitores concentrava-se na região Sudeste: São Paulo em primeiro lugar, com 22,27% dos votantes, seguido por Minas Gerais (10,86%), Rio de Janeiro (8,65%), Bahia (7,23%) e Rio Grande do Sul (6,16%).

Em relação à faixa etária, a maior fatia do eleitorado (23,92%) estava entre 25 e 34 anos, seguida pela faixa etária dos 45 a 59 anos, representando 21,13% dos votantes no país. Em terceiro lugar, com 20,21%, encontrava-se a faixa etária dos 35 a 44 anos. Os eleitores de 18 a 20 anos representavam somente 7,67% do eleitorado, enquanto os votantes de 60 a 69 anos, somente 7,56%. O grupo dos chamados ‘eleitores voluntários’, sem obrigatoriedade de votar, representava ainda uma minoria: apenas 0,9% dos eleitores registrados tinham 16 anos e 1,63%, no caso de votantes com 17 anos.

Pelo grau de instrução, os eleitores que declararam ter o 1º grau incompleto representaram a maior faixa dos votantes (34,77%), seguidos pela fatia dos eleitores que declararam somente ler e escrever (16,92%) e em terceiro,

pelos eleitores com o 2º grau incompleto (16,88%). Os votantes analfabetos representaram 6,57% do eleitorado nacional, enquanto os eleitores com diploma universitário eram apenas 3,33%.

TABELA 6
EVOLUÇÃO DO ELEITORADO POR REGIÃO
JANEIRO/2003 - JUNHO/2006

REGIÃO	JANEIRO / 2003	JUNHO / 2006	%
Sul	17.917.747	19.040.335	6,26
Sudeste	50.777.193	54.944.898	8,21
Nordeste	30.995.529	34.133.740	10,12
Centro-Oeste	8.051.079	8.890.686	10,43
Norte	7.636.175	8.817.460	15,47
Exterior	69.713	86.360	23,88
BRASIL	115.447.436	125.913.479	9,10

Fonte: TSE, julho de 2006.

Em relação ao comparecimento dos eleitores às urnas, os dados mais recentes para se formar um bom quadro são os seguintes:

TABELA 7
QUADRO GERAL DO ELEITORADO E DO PERCENTUAL DE COMPARECIMENTO
BRASIL- CÂMARA DOS DEPUTADOS - 1950/2006

ANO	POPULAÇÃO (Total)	ELEITORADO (%)	VOTANTES (%)	ABSTENÇÃO (%)	BRANCOS (%)	NULOS (%)	ALIENAÇÃO (%)
1970	92.600.304	31,3	77,5	22,5	20,9	9,4	46,0
1974	104.243.300	34,4	80,9	19,1	14,2	7,1	36,3
1978	116.393.100	40,4	80,1	19,9	13,4	7,3	36,5
1982	121.866.600	48,3	82,3	17,7	10,9	4,2	30,1
1986	133.823.700	51,8	94,9	5,1	21,9	6,2	31,8
1990	146.825.475	57,1	85,8	14,2	30,0	13,7	51,7
1994	153.725.900	61,6	82,3	17,7	16,5	25,2	52,0
1998	157.079.573	67,5	78,5	21,5	10,2	9,8	37,2
2002	169.799.170	67,8	82,3	17,7	4,7	2,9	24,0

Fontes: TSE, TREs; adaptado de trabalho do LABORATÓRIO DE ESTUDOS EXPERIMENTAIS - LEEX – IUPERJ

TABELA 8
ELEITORES FALTOSOS, EM PORCENTUAIS, POR REGIÃO - 2006

Obs: * Total de eleitores na época da eleição.

REGIÃO	ELEITORES* (Total)	PASSÍVEL CANCELAMENTO (%) **	REGULARIZADOS (%)	CANCELADOS (%)	CANCELAMENTO POSTERIOR (%) ***
Exterior	59.921	0	100	0	0
Norte	8.419.158	0,73	5,04	92,17	2,77
Centro-Oeste	8.545.003	0,78	5,57	92,69	1,72
Sul	18.564.114	0,33	5,79	91,18	3,02
Nordeste	32.991.409	0,45	4,31	92,53	3,14
Sudeste	53.523.141	0,51	4,26	93,3	2,43
TOTAL	122.102.746	0,5	4,65	92,71	2,18

** O total de "Passíveis de Cancelamento" inclui os eleitores faltosos aos 3 pleitos que regularizaram sua situação antes de 26/01/2006 (data da identificação dos faltosos)

*** Indica eleitores que foram cancelados/suspensos por outros motivos, no período entre a identificação dos faltosos 26/01/2006 e o cancelamento 30/03/2006.

Fonte: TSE, março/2007.

Uma interpretação razoável do que as tabelas 7 e 8 demonstram é que, à medida que se foi ampliando o voto, até atingir praticamente todo o universo da população considerada juridicamente capaz, houve igualmente um movimento de alto comparecimento às urnas. No entanto, é de se supor que o alto comparecimento às eleições se dê menos pelo espírito cívico e muito mais pelo fato de ser o voto obrigatório no Brasil e pela gravidade das sanções sofridas por eleitores, decorrentes do não cumprimento dessa obrigação. Com isso, percebe-se que a maioria dos portadores de título eleitoral encontra-se sempre em dia com a Justiça Eleitoral.

Resta averiguar, então, como tem sido o comportamento mais recente desses eleitores nas urnas, a partir da análise de dois elementos importantes para caracterizar o grau de democracia (isto é, de rotatividade de representação): o grau de competitividade das eleições, medido pelos índices de competitividade da eleição e as taxas de renovação parlamentar, como definidos por Wanderley Guilherme dos Santos, cujos detalhamentos podem ser encontrados nos anexos a esta Tese, no Apêndice 3.

Segundo Kinzo (2005), esses elementos permitem visualizar o grau de lealdade e vínculo estabelecidos entre os eleitores e os partidos políticos, significando que estes últimos oferecem boas alternativas de identificação de valores a defender. No entanto, após mais de vinte anos de competição partidária democrática, essa lealdade tem-se mostrado bastante instável, além de se ter desenvolvido muito lentamente no País. Segundo a autora, dois fatores competem para esse cenário: a estrutura de incentivos que contrange os políticos e os partidos na arena eleitoral (conjunto de regras eleitorais extremamente complexas – sistema majoritário e sistema de representação proporcional com lista aberta e permissão de alianças entre os partidos, além de um sistema partidário altamente fragmentado) e os recursos organizacionais dos partidos. A conjugação de seus efeitos contribui tanto para obscurecer os efeitos da competição partidária quanto o desenvolvimento de identidades partidárias.

Além disso, aponta ainda a mesma autora, se há ganhos com o atual sistema, não é o eleitorado que os auferê, vez que, em vez de votar em um partido, torna-se mais fácil identificar pessoas como seus líderes.

TABELA 9
CLASSIFICAÇÃO DAS ELEIÇÕES CONFORME A CLASSE DE COMPETITIVIDADE - CÂMARA DOS DEPUTADOS
POR REGIÃO - 1945-2002

COMPETITIVIDADE	N	NE	SE	S	CO	BRASIL
Competitividade Negativa		3		1	2	
Competitividade Zero						
Competitividade quase Zero	1	1		2	1	1
Quase Competitiva	7	6	4	3	6	5
Total Não-Competitivas	8	10	4	6	9	6
Baixa Competitividade	2		2	2	2	3
Alta Competitividade	5	5	9	7	4	6
Total Competitivas	7	5	11	9	6	9
Total Geral	15	15	15	15	15	15

Fontes: TSE, TRE's
Elaboração: LEEX/IUPERJ

TABELA 10
RENOVAÇÃO (%) NA COMPOSIÇÃO DA REPRESENTAÇÃO LEGISLATIVA - CÂMARA DOS DEPUTADOS –
REGIÕES E BRASIL - 1990/1994 (VALORES PONDERADOS – MODO 2)

REGIÃO	RENOVAÇÃO LÍQUIDA	RENOVAÇÃO COMPULSÓRIA	RENOVAÇÃO VEGETATIVA	RENOVAÇÃO BRUTA	CONSERVAÇÃO
N	50,00	50,00	0,00	58,46	58,70
NE	49,46	50,54	0,00	61,59	55,77
SE	46,88	42,71	10,42	56,80	64,84
SUL	45,10	54,90	0,00	66,23	53,06
CO	54,17	0,00	58,54	60,71	60,71
BR	49,01	3,31	60,04	59,44	59,44

Fontes: TSE, TREs, adaptado de trabalho elaborado pelo LEEX/IUPERJ.

TABELA 11
RENOVAÇÃO (%) NA COMPOSIÇÃO DA REPRESENTAÇÃO LEGISLATIVA - CÂMARA DOS DEPUTADOS –
REGIÕES E BRASIL - 1994/1998 (VALORES PONDERADOS – MODO 2)

REGIÃO	RENOVAÇÃO LÍQUIDA	RENOVAÇÃO COMPULSÓRIA	RENOVAÇÃO VEGETATIVA	RENOVAÇÃO BRUTA	CONSERVAÇÃO
N	48,57	51,43	0,00	53,85	63,83
NE	40,28	59,72	0,00	47,68	73,15
SE	56,98	43,02	0,00	48,04	65,49
SUL	40,00	60,00	0,00	51,95	69,81
CO	33,33	66,67	0,00	65,85	60,87
BR	46,15	53,85	0,00	50,68	67,83

Fontes: TSE, TREs, adaptado de trabalho elaborado pelo LEEX/IUPERJ.

TABELA 12
RENOVAÇÃO (%) NA COMPOSIÇÃO DA REPRESENTAÇÃO LEGISLATIVA
CÂMARA DOS DEPUTADOS – REGIÕES E BRASIL – 1998/2002
(VALORES PONDERADOS – MODO 2)

REGIÃO	RENOVAÇÃO LÍQUIDA	RENOVAÇÃO COMPULSÓRIA	RENOVAÇÃO VEGETATIVA	RENOVAÇÃO BRUTA	CONSERVAÇÃO
N	38,89	61,11	0,00	55,38	67,44
NE	61,04	38,96	0,00	51,33	60,83
SE	48,19	51,81	0,00	46,37	70,59
S	41,18	58,82	0,00	44,16	75,44
CO	36,00	64,00	0,00	60,98	64,00
BR	48,63	51,37	0,00	49,80	67,45

Fontes: TSE, TREs, adaptado de trabalho elaborado pelo LEEX/IUPERJ.

Pelo que se depreende da análise das tabelas anteriores, o nível de competitividade das eleições vêm aumentando, tanto pelo aumento do número de legendas concorrentes, quanto pelo número de candidatos às vagas de representantes. No entanto, as taxas de renovação ponderadas situam-se abaixo das taxas de conservação ponderadas (ou seja, considerando a diferença no número de vagas) nas últimas eleições (oscilando, na média, em 40% a 45%).

Mais recentemente, diversos centros de pesquisa iniciaram estudos para averiguar se o uso intensivo das TIC exerce algum efeito sobre o desenvolvimento das capacidades requeridas para o pleno exercício da cidadania democrática, melhorando a aquisição das competências relacionadas ao Letramento (Sweet e Meates, 2004; Bundy, 2001; Lauglo, Tormod e Olashia, 2007, Spreitsma, 2007), nas formas de mobilização política, nos processos eleitorais, no geral e nos processos brasileiros, e como esses efeitos poderiam ser percebidos e comprovados, denominando esse campo de estudo “e - marketing político” (Sorj, 2006; Trippi, 2004; Warkentin, 2001; Lauglo, Tormod e Olashia, 2007, Walter e Rosenberger, 2007). Outros, por sua vez, optaram por debruçar-se sobre o fenômeno da utilização da Internet nas campanhas eleitorais (Braga e Cruz, 2006; Braga, França e Martins, 2006), pelos parlamentos (Norris, 2000) e seu relacionamento com a Democracia e a República (Eisenberg, 2003).

Nesses estudos, importa perceber que as conclusões, ainda que o assunto seja muito incipiente, tendem a concordar que as divisórias sociais e econômicas se refletem na esfera pública virtual, reforçando-as, em alguns casos, como demonstraram Walter e Rosenberger (2007), a respeito do relacionamento entre educação e participação política na Áustria e Lauglo, Tormod e Olashia (2007), a respeito da correlação entre educação e engajamento cívico entre jovens noruegueses. De certa forma, esses estudos demonstraram que tanto o desempenho educacional quanto o desejo por mais informação e educação formal estão positivamente relacionados ao engajamento cívico – os mais educados e informados tendem a se engajar mais nas questões políticas e a desenvolver espírito cívico e pensamento

crítico, confrontando as estruturas formais de poder. Por outro lado, os menos informados e com menor nível de escolaridade formal apresentavam tendência a envolver-se menos com essas questões.

Braga e Cruz (2006) e Braga, França e Martins (2006), ao analisarem, respectivamente, o uso da internet pelos candidatos às eleições de outubro de 2006, na região sul do Brasil, e o relacionamento entre Internet, Democracia e Política num ano eleitoral, afirmaram que o uso da Internet por parte dos candidatos ainda não é amplamente difundido. De um total de 814 candidatos no Paraná, por exemplo, apenas 77 *web sites* foram efetivamente encontrados (9,4% do total). Desse total de 77 *web sites*, 49 apresentaram *links* para *e-mails*, ou os informaram de maneira clara, o que representa 63,63% do total. Ainda assim, apresentaram pouca ou baixa interatividade com os potenciais eleitores, uma vez que, de 49 *e-mails* enviados, apenas se contabilizou retorno em 19 dos casos, o que representa um percentual de 38,77%. Com isso, verificou-se um descompasso entre a aceleração da utilização da Internet e os últimos pleitos eleitorais, principalmente por parte dos candidatos a cargos eletivos, majoritários ou proporcionais. Em relação a Santa Catarina, dos 232 e-mails pedindo informações biográficas e sobre propostas eleitorais enviados pela equipe de pesquisa, apenas 48 foram respondidos, com uma taxa de resposta de 20,0%, relativamente elevada; no caso do Rio Grande do Sul, de 100 e-mails enviados a candidatos a Câmara dos Deputados, aproximadamente 35 foram respondidos, o que dá uma taxa, também razoavelmente elevada, de 35,0% de resposta.

Outros estudos que também procuraram medir o grau de uso das ferramentas eletrônicas de comunicação por políticos brasileiros, como Cunha, Corrêa e Duclós (2005), corroboraram esse achado, ao afirmar que praticamente não há comunicação eletrônica (troca de e-mails) entre vereadores e membros do Executivo municipal no Paraná, embora 87,5% das Câmaras avaliadas disponibilizassem e-mails aos parlamentares e indicando essa como uma tendência também observada em outros níveis da Federação⁵¹. Martins (2005), por sua vez, estudou a influência do e-mail sobre as decisões dos parlamentares brasileiros a partir do estudo do caso do projeto de lei da Biossegurança e constatou a fraca influência do e-mail na decisão de voto dos parlamentares brasileiros, o baixo grau de interatividade e a negligência de boa parte dos deputados em relação ao uso da Internet. Segundo esse autor:

“Além da baixa interatividade, os dados da pesquisa ainda comprovam que os deputados, em sua maioria, negligenciam o potencial de difusão de informações pela Internet. Apenas 27% têm site político pessoal e (...) mesmo aqueles que têm home page própria, de um modo geral não exploram a interatividade que a Internet propicia” (MARTINS, 2005: p. 80).

De uma forma geral, tais estudos apontam que a utilização ainda deficiente, pelos representantes eleitos, de *web sites* pessoais para divulgar suas atividades; a “saturação” do processamento de mensagens enviadas por e-mail;

51 Os autores narram também que, dado o baixo índice de respostas aos questionários enviados por e-mail. Para conseguirem elaborar o trabalho, tiveram que mudar o mecanismo de coleta de informações: do e-mail passaram a utilizar o telefone (com o qual conseguiram resposta de 16 dos 24 municípios selecionados). Desse fato, afirmaram que os legisladores, tanto no nível municipal quanto estadual ou federal, por terem um relativamente baixo grau de interatividade social, não respondem ao cidadão que lhes envia mensagens eletrônicas ou, ao menos, com o pesquisador que usa esse meio para fazer seu estudo, tomando praticamente nula a influência do e-mail como instrumento de pressão.

a “monopolização” de listas de debates por indivíduos não comprometidos com os valores cívicos que possibilitem uma adequada convivência democrática se contrapõe às análises iniciais excessivamente otimistas sobre o impacto da Internet na formação de opinião dos eleitores. Os estudos, por outro lado, apontam que o uso de *web sites* pessoais bem organizados, por exemplo, poderia ser um importante fator de comunicação dos políticos, candidatos e órgãos da administração pública com o cidadão comum e, por outro lado, um eficiente recurso de acompanhamento e fiscalização do poder público por parte da população.

No estudo de Braga, França e Martins (2006), verificou-se acentuada desigualdade regional e entre as várias unidades da federação no uso da Internet na divulgação das atividades durante a campanha eleitoral de 2006. Apenas 4 sites, entre 29 analisados, puderam ser considerados de “alto grau de informatização”. Entretanto, a interatividade dos representantes eleitos com os cidadãos por intermédio da Internet pode ser considerada insatisfatória, tanto pela escassez de recursos humanos especializados no gerenciamento das mensagens enviadas por meio da Internet e, por outro, a certa “saturação” dos e-mails como recurso empregado para promover a interação entre eleitor e representante.

Sorj (2006), de sua parte, concentrou-se na análise do e - marketing político durante a campanha do Referendo sobre a comercialização de armas, realizado no Brasil no dia 23 de outubro de 2005⁵², que acabou por uma acachapante vitória do NÃO (64%, em face de 36% obtidos pelo SIM). Para ele, essa vitória representou, de fato, o sucesso de grupos econômicos bem-articulados, que exploraram as deficiências da Campanha Oficial (sustentada, inclusive, por agentes governamentais) e igualmente utilizaram eficientemente a comunicação feita pela rede, pelo encaminhamento de *Spams* e *hoaxes*, conseguindo lograr, em pouco tempo, maior simpatia e maior comunicação junto ao seu eleitorado, ao contrário do que os grupos ligados ao SIM demonstraram.

Para ele, de um modo geral, a campanha oficial do Referendo pelos meios tradicionais – rádio, TV, meio impresso – não foi eficiente para elucidar o cidadão sobre o que estava em discussão⁵³, tendo as pessoas procurado outros meios – no caso, a Internet – para se informar melhor sobre o pleito. A campanha pelo SIM na Internet, por sua vez, foi considerada frágil por Sorj, por estar desarticulada estrategicamente da campanha realizada pela TV e pelo rádio, simplesmente reproduzindo as mensagens neles divulgadas. Por envolver também diversas ONGs, demonstrou-se que os grupos que apoiavam o SIM encontravam-se altamente fragmentados, não possuindo listas numericamente relevantes de internautas nem fazendo cooperação em rede realmente efetiva e com capacidade de

52 A origem desse Referendo está na promulgação da Lei nº 10.826/2003, mais conhecida como Estatuto do Desarmamento, que previu a realização de um referendo, por meio do qual o povo brasileiro deveria ratificar ou rejeitar o art. 35 daquela Lei, que dispõe sobre a proibição da comercialização de armas de fogo e munição em todo o território nacional. Por sua vez, o Decreto Legislativo nº 780 de 2005, do Senado Federal, definiu a pergunta e autorizou a realização do referendo popular sobre a comercialização de armas de fogo e munição, no Brasil. No dia 23 de outubro de 2005, todos os cidadãos e cidadãs com mais de 18 e menos de 70 anos deveriam comparecer às urnas para responder "SIM" ou "NÃO" à pergunta: "O comércio de armas de fogo e munição deve ser proibido no Brasil?" Se a maioria simples do eleitorado nacional se manifestasse afirmativamente à questão proposta, a vedação constante do Estatuto do Desarmamento entraria em vigor na data de publicação do resultado do referendo pelo Tribunal Superior Eleitoral, conforme estatuído no Decreto Legislativo. Caso contrário, isto é, se a maioria simples dissesse "não", o caput do art. 35 do Estatuto do Desarmamento não teria vigência.

53 De fato, a campanha oficial não deixou claro que não se discutia a vigência ou a legitimidade do Estatuto do Desarmamento como um todo, mas tão-somente seu art. 35, que vedaria, caso referendado pelos eleitores, a comercialização de armas de fogo e munições no território nacional, exceto para os casos previstos no art. 6º da mesma Lei, ou seja, caso referendado o art. 35, à população civil em geral não mais seria permitida a venda de armas de fogo e de munição. Dessa forma, independentemente do resultado da consulta, o restante da Lei nº 10.826/2003 continuaria em vigência, apesar de desconhecida pela grande maioria da população.

atingir o público mais amplo⁵⁴. Com isso, enquanto os grupos que defenderam o NÃO realizaram uma campanha unificada e articulada com as diversas vantagens de cada meio de comunicação, “a campanha do SIM reproduzia na Internet a linguagem adocicada da mídia tradicional” (Sorj, 2006, p. 14)

Retorna-se à análise mais aprofundada desses temas mais adiante, especialmente na construção do marco teórico-metodológico, mas, à guisa de perspectivas a serem mantidas, para a análise do papel das TIC como elucidadoras e alavancadoras da atuação cidadã na Política, vale a pena mencionar os pontos levantados por Sorj:

“1. Para que a Internet funcione realmente como espaço público, é fundamental que seus participantes possam ser confrontados e responsabilizados pelo conteúdo das mensagens que transmitem. Talvez, no futuro, seja possível a universalização de sistemas de certificação que assegurem que o emissor da mensagem possa ser identificado, bem como a criação de sistemas de filtro para a eliminação automática de Spams enviados por usuários não certificados.

2. O sistema escolar tem um papel central na educação dos futuros cidadãos quanto ao uso das potencialidades e riscos da internet. Aprender a ler criticamente a informação que circula na Internet é um fator central na formação do cidadão do futuro e deve constar como disciplina do currículo escolar. O problema último da exclusão digital não é o acesso à tecnologia, mas a capacidade de interpretar criticamente a informação que circula na Internet.

3. Os grupos, e particularmente as ONGs, que pretendem apoiar os valores democráticos devem rever suas estratégias de comunicação, promovendo sites e mensagens que sigam além do seu próprio gueto, gerando um efetivo debate de idéias, apresentando o leque de argumentos em jogo, a fim de formar, em primeiro lugar, cidadãos capazes de analisar criticamente as várias intenções. As forças democráticas nunca ganharam no terreno da demonização do outro; sua única chance de sucesso está em barrar os grupos antidemocráticos com um discurso diferente, mais convincente, que atinja as pessoas pela valorização de sua autonomia e capacidade de discernimento.” (Sorj, 2006, p. 17)

Não esquecendo que essa interação pela Internet (e, de resto, toda interação social mediada pelas TIC) reflete as regras ou convenções em vigor, na sociedade, cabe igualmente a crítica feita por Norris (2000) às “velhas” instituições de representação política, frente à “nova” situação social e às “novas” demandas. A autora, após analisar a forma pela qual os parlamentos em diversos países se apropriaram das TIC em seu relacionamento com o público, chegou à conclusão de que cada vez mais se utilizam da Internet para apresentar sua estrutura, suas funções e atividades, acompanhamento dos trâmites das propostas e ter acesso à legislação. Esses *web sites*, potencialmente, interessam a diversos segmentos de representados: associações voluntárias, movimentos sociais, militantes partidários e grupos de interesse, grupos de pressão, jornalistas, crianças em idade escolar e ao cidadão que quer cobrar uma atitude de seus representantes em relação a problemas locais.

No entanto, a pesquisa empreendida demonstrou que os *web sites* dos Parlamentos, de um modo geral, não eram tão amigáveis para os cidadãos comuns, não continham nem ferramentas de busca mais sofisticadas, nem mapa do *web site* ou mesmo uma página para *feedback*. Percebeu-se mesmo que muitos desses sítios sequer estruturados estavam – em boa parte, apenas apresentavam uma bonita página de boas-vindas, para depois se descobrir que a maior parte das páginas estava em construção e que pouco contribuíam para a compreensão das atividades parlamentares. Além disso, a informação apresentada nesses sítios oficiais estava freqüentemente apresentada em

54 Com exceção do Greenpeace, para Sorj as ONGs, por estarem acostumadas a lidar com pessoas próximas a suas campanhas, utilizariam uma linguagem autocomplacente, auto-referida, orientada a pessoas que já são propensas a seu discurso e/ou estilo intelectual. No Brasil, as ONGs não estariam, assim, preparadas para campanhas políticas mais acirradas.

formatos altamente técnicos, presumindo familiaridade com os procedimentos parlamentares que apenas os membros de grupos de pressão ou jornalistas teriam, mas não o cidadão comum.

Outras críticas apresentadas por Norris também dão conta de que a função informacional desses web sites se sobrepõe à função comunicacional – o que certamente incomoda aos defensores da democracia direta e que a análise do conteúdo apresentado não permite fazer qualquer avaliação do seu uso real ou a que grupo serviria. Assim, a autora conclui que os múltiplos usos da Internet têm a capacidade de reestruturar o relacionamento entre as instituições centrais nas democracias representativas, suplementando, porém, não necessariamente substituindo os canais existentes para a comunicação política. A Internet se tornou popular por apresentar vantagens distintas para cada instituição e para alcançar múltiplos públicos, mas não produziu um nivelamento absoluto na arena política:

“Although the new technology is essentially neutral, as an innovative mechanism it can help to restructure the existing balance of power among middle-level elites, providing adept and nimble challengers with new openings to unsettle and loosen the status quo. In a model of punctuated equilibrium, the development of the Internet provides opportunities for institutional change, transforming the way that mobilizing agencies like parties, new social movements and internet groups can interact and communicate with supporters, and the way that governing agencies like parliaments can relate to citizens.”(Norris, 2000, p.12)

Com todo esse cenário em mente, passou-se à formulação das hipóteses norteadoras do trabalho, no capítulo apresentado a seguir.

2. HIPÓTESES DO TRABALHO.

Por maior que tenha sido o esforço, nesta pesquisa, de se compreender o fenômeno do Governo Eletrônico, fica claro que ainda há muito a se aprender sobre o potencial das tecnologias no processo de comunicação e de difusão de informação, bem assim como instrumento, seja para a melhoria de serviços, seja para o aumento do acesso da Sociedade às informações produzidas pelo Governo, seja para os fins de garantia de transparência e controle social, pela sua relativa novidade e por ser condicionado pela infra-estrutura material e prontidão cultural e intelectual da sociedade.

Há indicação de algumas áreas em que os governos devem atuar e, em diversos estudos, tais como os efetuados pela UNESCO (1999) e alguns mais recentes – em relação à época em que esta Tese foi escrita – das Nações Unidas (2001, 2003 e 2005), as sugestões de formas de atuação também convergem para esses pontos, sugerindo que, para tornar a “revolução” digital bem-sucedida no sentido de diminuir a divisória social, os governos deveriam voltar sua atenção para os seguintes assuntos:

- Uso pedagógico das TIC, como forma de garantir a prontidão cognitiva da sociedade;
- Combate ao “lado negro” das tecnologias: pirataria digital e desrespeito das regras sobre a propriedade intelectual, surgimento de cassinos virtuais não regulamentados; invasão de privacidade, crimes comerciais, comunicações dolosas, *hacking* e *cracking*.
- Controle de conteúdo ilegal ou doloso, especificamente o combate à pornografia ou pedofilia.
- Garantia dos direitos autorais (*copyright* e *neighbouring rights*).
- Propriedade de dados e informações e o futuro dos domínios públicos.

De fato, são questões que preocupam todos aqueles envolvidos com a implementação do governo eletrônico, embora não venham a ser compartilhados por sua contraparte (agentes sociais privados). O ponto mais relevante diz respeito à consideração do potencial do GE de ser o catalisador de boas práticas, que garantam a governabilidade mais ampla, levando-se em conta sete pontos principais:

- (a) **Legitimidade:** em Weber, já se via que a dominação deve ser entendida como a probabilidade de encontrar obediência dentro de um grupo determinado para mandatos (específicos ou não), não como a probabilidade de exercer o “poder” ou a “influência” sobre outros homens. Esta dominação, no sentido de “autoridade”, pode estar baseada em diversos motivos para a submissão – desde o hábito inconsciente até o que se considera puramente racional, como os acordos afins. É essencial a toda relação autêntica de autoridade que haja um mínimo de vontade (interesse – interno ou externo) em obedecer. Atualmente, essa vontade mínima de obedecer depende da credibilidade das instituições governamentais, e a capacidade de exercer dominação na sociedade

depende de sua capacidade de implementação e de obtenção de resultados que correspondam aos anseios, necessidades e expectativas dos cidadãos. Sistemas democráticos e permanentes dependem, assim, da garantia de apoio e de obtenção do consentimento ou da obediência da sociedade a determinadas normas, desde que o governo a eles corresponda.

- (b) **Respeito ao Estado de Direito**, em que leis transparentes, bem como regulamentações e códigos sejam aplicados a todos os membros da sociedade de forma justa.
- (c) **Transparência, integridade e *accountability***: a transparência promove a governança⁵⁵ efetivamente, ao tornar o processo decisório aberto ao escrutínio público e garantindo o exercício cidadão do controle dos agentes públicos. Para isso, também se torna necessário instituir padrões de comportamento éticos e exigir integridade de seus componentes, bem como ações vigorosas para combater a corrupção. A *accountability* pressupõe, de sua parte, a existência de mecanismos de avaliação e de informação de resultados.
- (d) **Eficiência**, ou seja, a relação racional entre os meios disponíveis e os fins a que se destinam.
- (e) **Coerência**, que ajuda a garantir que as políticas implementadas pelas instituições governamentais atendam aos mesmos objetivos.
- (f) **Adaptabilidade**: a governança efetiva não é estática. É preciso que os governos respondam aos novos riscos que surgem, constantemente, nas sociedades, para que continuem a refletir os valores sobre os quais se legitimam.
- (g) **Participação e Consulta** como formas de agregar as vontades e desejos das populações e agregá-los ao processo decisório.

Esses itens apresentam consistência no conjunto e permitem uma boa avaliação das iniciativas, inclusive na avaliação da potencial inclusão social (no sentido de promover a superação da divisória digital, ou *digital divide*⁵⁶) que os programas provocam. Compreende-se que a exclusão digital é parte integrante de um processo muito mais amplo e mais difícil de ser definido, que é a exclusão da apropriação dos benefícios trazidos pelo processo de desenvolvimento e ocorre em todos os países do mundo. Ainda assim, seus efeitos se tornam muito mais aparentes em países do Terceiro Mundo, nos quais a possibilidade de que pessoas com poucos recursos possam melhorar suas condições de vida é freqüentemente limitada não apenas por sua falta de acesso aos meios de comunicação e fontes de informação como também por uma complexa rede de limitações que vão de problemas não resolvidos de pobreza

⁵⁵ Governança é um outro termo que, embora sem ter grande consistência, acaba sendo utilizado em diversos contextos, por ter adquirido um certo valor simbólico. Veja-se, por exemplo, que faz parte de conceitos tão variados como governança global, significando “a soma de todas as maneiras pelas quais todos os indivíduos e instituições, públicas ou particulares, administram seus interesses. É um processo contínuo pelo qual interesses conflitantes ou divergentes podem ser solucionados e assim adotar uma ação cooperativa”, segundo a Comissão sobre Governança Global. É mencionado, também, em “governança corporativa”, que se refere à relação entre a empresa e os acionistas e os mecanismos ou princípios que governam o processo decisório da gestão em relação aos acionistas, empregados, fornecedores, clientes e a comunidade em geral. No campo governamental, o termo, introduzido pelas discussões e iniciativas de reforma do Estado durante as décadas de 1980 e 1990, tem sido utilizado para designar o processo e as instituições por meio dos quais exerce-se a autoridade num país: o processo pelo qual os governos são escolhidos, responsabilizados, monitorados, e substituídos; a capacidade dos governos de gerenciar recursos de modo eficiente, e de formular, implementar e fazer respeitar políticas e regras sólidas; e o respeito pelas instituições que governam as interações econômicas e sociais entre si.

⁵⁶ *Digital divide* pode ser entendido como um processo que leva à exclusão digital. É um termo que, segundo Wolff e MacKinnon (2002), identifica as desigualdades no acesso e utilização das tecnologias de informação e comunicação.

e injustiça em suas próprias sociedades à estrutura e à dinâmica do sistema econômico global – a exclusão digital está diretamente relacionada ao nível de renda, à localização e inclusive, em alguns países, a questões de gênero e étnicas⁵⁷.

Isto posto, chegou-se à formulação das seguintes hipóteses:

- *Partindo do pressuposto de que o governo eletrônico não se restringe ao uso intensivo das ferramentas de informação e comunicação, mas uma mudança de atitude dos detentores do Poder em relação aos agentes sociais, pode-se supor que esse projeto apenas alcançará seus objetivos de maior transparência, participação e controle social e cumprirá suas promessas de garantia de inclusão social se a intenção real dos agentes políticos se traduzir em ações concretas de informar ao público em geral sobre suas ações, de garantir a interatividade (comunicação em dupla via) e de estruturar-se, no que couber, para atender aos cidadãos de forma mais efetiva, e não apenas como estratégia para diminuir os custos internos de transação do Governo.*
- *Nessa linha, é de se supor que essa mudança qualitativa no relacionamento entre Governo e Sociedade será resultante de um rompimento (relativo ou total) dos agentes públicos com os interesses dominantes, sejam estes entendidos como interesses do Capital ou das Elites Dirigentes⁵⁸; em prol de formação de alianças com os segmentos sociais que permaneciam à margem dos processos decisórios. Se, no entanto, essa mudança de stakeholders nos processos não se verificar, tem-se que seus resultados não representarão maiores alterações no status quo;*
- *Se há, por outro lado, o compromisso efetivo da inclusão, deve-se verificar então, concomitantemente à oferta de oportunidades de acesso físico à informação e às ferramentas, a oferta de oportunidades para o alcance daquele estado ótimo de prontidão social (“political literacy”). Caso contrário, a oferta de acesso físico não necessariamente configurará essa intenção real, e tampouco a oportunização de auto-regulação, de respeito às identidades e de revigoração do espaço público.*
- *Se não ocorrer, por parte dos agentes sociais, o desenvolvimento das competências que compreende a “political literacy”, não ocorrerá aumento no controle das ações governamentais, mas tão-somente a oferta desenfreada de um mar de informação a um grupo que não está preparado para compreendê-la e*

57 O desnível tecnológico é mais freqüente nas comunidades pobres, nas comunidades rurais e nas localidades distantes dos grandes centros urbanos, em que a própria carência de infra-estrutura dificulta o acesso à tecnologia. Além disso, a exclusão digital compete com os demais tipos de exclusão social por recursos que, em grande parte dos países em que ela é mais aprofundada, são escassos e necessários para o atendimento de demandas diversas.

58 O conceito de "elite", como modernamente a palavra é empregada, repousa, basicamente, nas formulações de Pareto, Mosca e Michels, tendo sido desenvolvido posteriormente por Bottomore, Mills, Dahl, Aron, Thoenes, Burnham, Meynaud, Plamenatz, Hassner, Laswell, entre outros. Trata-se, aqui, de considerar a distribuição e a concreta utilização de poder nas sociedades, com foco na sociedade moderna. Parte-se do pressuposto que, em uma sociedade altamente desenvolvida, pode haver várias categorias diferentes de classes, incluindo a 'classe' ou 'elite' dirigente' que exerce o poder diretamente, um ou mais conjuntos de 'sub-elites' que executam as decisões e políticas da elite e que, pois, mantêm as elites no poder (bem como fornecem um constante suprimento de novo pessoal), numerosos grupos de 'contra-elites' que ocasionalmente desafiam os governantes e procuram derrubá-los (mas que são mais comumente absorvidos na classe dirigente sem perturbar seriamente seu poder), e talvez mesmo diversos níveis de 'semi-elites' entre os governantes e as massas que fornecem recursos necessários, canais de comunicação, proteção para os governantes.

avaliar se há algum benefício para a Sociedade (ou sobre quem, na Sociedade, é mais beneficiado). Por outro lado, é possível pensar que o Governo continuará a ser controlado por aqueles grupos que, atualmente, já o fazem, possibilitando, inclusive, mais oportunidades de influência e de condicionamento estrutural das ações do primeiro.

- *Se há a intenção real de maior acesso e controle das ações governamentais pelos agentes públicos, as estruturas e processos governamentais terão que incorporar, junto com o ethos da eficiência e da eficácia, o da efetividade, à medida que as novas tecnologias provocarem o surgimento de novas formas de trabalho. Caso contrário, o governo estará simplesmente perpetuando ou pior, elevando a um patamar superior a exclusão social, a concentração de poder e o gerenciamento social de forma mais eficaz, em nada se diferenciando de regimes autoritários.*
- *Ainda na mesma linha desenvolvida no ponto anterior, é de se supor que as ações do governo eletrônico deverão, também, ter que respeitar as seguintes necessidades do público:*
 - *A escolha do tipo e o desenho da plataforma, permitindo a integração tecnológica, com alta estabilidade e segurança técnica;*
 - *Atenção ao conteúdo, tanto nos aspectos de atualização das informações quanto de sua aplicação, quanto no que se refere à linguagem adotada;*
 - *Compromisso com a segurança e garantia de privacidade das informações de seus membros;*
 - *Diversidade de ofertas de serviço, levando em consideração os perfis dos membros das comunidades interessadas nos diversos serviços oferecidos;*
 - *Garantia de participação em dupla via, que deve ser comprometida, ativa e cordial, inclusive nas definições das características do ambiente;*
 - *Divulgação da iniciativa, que precisa ser ampla, honesta e permanente; e, principalmente*
 - *Mediação imparcial, que tem que ser atenta, competente e abrangente.*

Com tudo isso, supõe-se a revigoração do potencial espaço público, ao permitir que seja composto por um público com uma visão específica de Bem Comum; que funcione como uma arena pública em que todos estejam em pé de igualdade para participar da discussão, compreender o que se discute, vislumbrar seus efeitos e oferecer subsídios para seu alcance ou para se evitar consequências indesejáveis, além de se esperar que este seja um estado de coisas desejável.

Essas hipóteses também geraram outras preocupações e questões mais factuais, além das que foram formuladas no item 1.1, para que a pesquisa se desenvolvesse:

- *Qual é o estado da arte da tecnologia no governo e para onde vamos?*
- *Quais são os objetivos para o Governo Eletrônico e como se relacionam com os objetivos políticos mais amplos?*
- *Que trabalho é necessário para se alcançar os objetivos e resultados de longo prazo?*
- *Como se verificou , nos casos selecionados para análise, a observância das condições acima enunciadas?*

Porque esta pesquisa não tem a intenção de ser apenas um estudo empírico da implementação de iniciativas governamentais em Governo Eletrônico, buscou-se refletir e construir um arcabouço teórico interdisciplinar, que considere as conseqüências sociais, políticas, econômicas e comunicacionais do fenômeno e, ao mesmo tempo, configurasse um corpo consistente e coerente de explicações. Tal construção requereu, igualmente, especial atenção metodológica, cuja descrição se desenvolve, no item que se segue.

Após a explicação da metodologia adotada na pesquisa, passa-se à discussão e à construção do arcabouço teórico, o qual será definitivamente retomado após descrição e análise do caso brasileiro, quando se critica sua consistência interna e se apresentam as possibilidades de desenvolvimento teórico posterior.

PARTE II – DISCUSSÃO METODOLÓGICA E TEÓRICA

3. CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

Antes de passar para a construção do arcabouço teórico que embasa esta pesquisa, é preciso comentar o posicionamento metodológico adotado, que tanto explicará o esforço de produção de uma contribuição teórica original, bem como os procedimentos para a construção do *corpus* principal da pesquisa. Estes consistiram do levantamento do noticiário da mídia, impressa ou virtual, bem como das informações constantes nos sítios governamentais a respeito do desenvolvimento do Governo Eletrônico, durante o período compreendido entre 1995 até o momento de elaboração desta tese.

Basicamente, revisei reportagens, notícias, editoriais e artigos publicados pelos jornais de maior circulação nacional, revistas semanais e os sítios integrantes do portal www.brasil.gov.br (portal do Governo). Também entrevistei autoridades diretamente responsáveis pela implementação da iniciativa, no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, na Casa Civil da Presidência da República e no Ministério da Fazenda. O *corpus* auxiliar da pesquisa é formado por documentos diversos, especialmente os produzidos com alguma visão crítica das iniciativas, como os relatórios de auditoria operacional produzidos pelo Tribunal de Contas da União. Além dessas, tornou-se necessário, também, a leitura de diversos estudos e livros ou artigos que tratassem do relacionamento Estado-Sociedade, sob diversos prismas, e da mediação desse relacionamento. Essa tarefa revelou-se desafiadora, dada a disparidade de origem das informações; isso tornou clara a necessidade de se ter um arcabouço teórico que tratasse, à altura, esses diversos fenômenos.

3.1. Coletando informações, “ligando os pontos” e formando figuras: Como selecionar e priorizar os fatos a serem analisados?

O critério inicial que levei em consideração na tarefa de construção do marco teórico-metodológico para selecionar e organizar o suporte empírico necessário ao desenvolvimento da pesquisa e da análise baseou-se no respeito à interdisciplinaridade e às características compartilhadas pelas ciências sociais de especialização, fragmentação e hibridização. Para Dogan (1996), as fronteiras das ciências sociais são abertas e em constante movimento, não necessitando, portanto, de definição; no entanto, assim como ocorre nos demais campos do conhecimento, também as ciências sociais passam pelos processos de especialização e de fragmentação, que acabam criando especialistas em assuntos mais específicos em subáreas ou sub-campos do conhecimento. É entre esses setores mais especializados que se dá a interdisciplinaridade (e não entre os campos como um todo), mediante um processo de hibridização (*cross-fertilization*), pelas constantes trocas e contribuições de pesquisadores de vanguarda. Os aspectos teóricos da hibridização no tema em análise serão objeto de análise nos itens mais à frente, nesta mesma

parte; trato, neste item, de discutir que metodologia seria mais apropriada para fazer face ao imperativo da interdisciplinaridade.

Inicialmente, recorri aos procedimentos metodológicos definidos por Babbie e Stinchcombe, além de Libicki e Pfleeger. Em trabalho de 2004, Martin Libicki e Shari Pfleeger, pesquisadores da RAND Corporation⁵⁹, chamam a atenção para o trabalho do cientista e sua constante busca por tornar compreensível, mitigado e sem risco algo que é caótico e arriscado – a vida. Em seu trabalho, esteja o cientista querendo entender uma nova doença, mudanças no clima ou aspectos culturais em uma sociedade, constrói-se o conhecimento (sistematizado, ordenado, hierarquizado, domesticado), muitas vezes, a partir de pedaços de informação disparatados, alguns dos quais podem mesmo modificar-se, à medida que sua compreensão sobre o tema vai aumentando. Conforme se coletam as informações, muitas vezes tenta-se tirar conclusões ou torná-las dotadas de sentido, de modo a interpretá-las dentro de um contexto.

Freqüentemente, a informação ao aparecer está descontextualizada. Vivemos em mar de “pontos” de informações – eventos, fatos, relacionamentos e suas interpretações – que as TIC ampliam consideravelmente; no entanto, não apresentam solução mais fácil para conectar os pontos de informação entre si. Conseqüentemente, a tarefa de “ligar os pontos” para tornar o mundo caótico ao nosso redor em algo que faça sentido não necessariamente se torna menos penosa. Em uma situação ideal, os pontos ficam ali, apenas aguardando que alguém “descubra” a conexão entre eles e perceba o que está por trás de um fenômeno. Na realidade, os dados nunca se encontram em ordem e na ordem requerida para que a análise ocorra, sendo necessário fazer opções, baseadas na inteligência e conhecimento do estado atual de coisas, para reconhecer os padrões que conectam esses intervalos discretos de informação entre si.

No entanto, lembram os autores, para conectar os pontos, é preciso antes coletar os pontos, ou seja, é necessário esforço no sentido de reconhecer a informação substancial, para manter o foco da coleta e organização das informações. A chave para esse estágio, inicial, mas crítico da pesquisa é aproximar os fatos relacionados (embora dispersos) para perceber alguma correlação ou padrão entre eles – e, cabe ressaltar, não é fácil saber de antemão que pontos/dados coletar e manter em foco até que se perceba a provável ou real ligação entre eles. Isso quer dizer que sua conexão pode ser o que os torne importante (mais até que os fatos em si) assim como um elo em uma corrente é importante não em si mesmo, mas ao manter outros elos da corrente ligados entre si. Ainda assim, o reconhecimento da importância de um fato é o que precede sua divulgação⁶⁰. No texto, os autores desenvolvem um modelo para parametrizar o trabalho de coletar e analisar informações, visando especificamente à previsão de eventos não

59 A RAND Corporation é uma sólida organização de pesquisa norte-americana, com fins não lucrativos, que vem oferecendo análises objetivas e soluções efetivas para os desafios enfrentados nos setores públicos e privados em todo o mundo. Sua agenda de pesquisa é bem diversificada, abrangendo temas na área de Ciência e Tecnologia, tais como fontes de energia e sua utilização, estudos ambientais, planejamento de transporte, assuntos espaciais e aeroespaciais, infra-estrutura tecnológica, biotecnologia e o portfólio americano em pesquisa e desenvolvimento.

60 E esse reconhecimento, por sua vez, requer treinamento e experiência por parte do analista/cientista/pesquisador. Há três formas básicas de pensar sobre a arte/ciência de aproximar os fatos: análise combinatória, análise da network e análise espacial. A primeira (*combinatorial proximity*) ocorre quando há algoritmos que permitam reconhecer que dois fatos podem ser comparáveis (por exemplo, quando compartilham palavras-chave ou um rótulo). A análise de network existe quando dois fatos são conhecidos por duas ou mais pessoas que costumam compartilhar informação entre si, formando redes de conhecimento (*network*). Por fim, a proximidade espacial ocorre quando dois fatos existem no mesmo lugar ou comunidade, de forma que um membro da comunidade pode reconhecê-los.

totalmente esperados, embora previsíveis, como o surgimento de epidemias, ataques terroristas e outras catástrofes. Mas não apenas desastres podem ser estudados por esse prisma – o que se propõe aqui é que se aplique, igualmente, às inovações tecnológicas. O que há de interessante nesse trabalho é a forma que se encara a importância que exerce o marco teórico para a formulação das hipóteses do trabalho, uma vez que esse trabalho de conectar os pontos e identificar a presença de uma tendência específica nos padrões observados é extremamente influenciado pela concepção de problemas e formas de tratamento desses problemas vigente naquele momento naquele grupamento humano específico.

Nos diversos casos estudados, observaram os autores alguns padrões de tratamento das informações e propuseram a identificação de quatro grandes barreiras à sua circulação:

- **Falta de conscientização.** Pessoas e/ou os grupos podem não estar cientes de que detêm informações importantes, por razões diversas, e, assim, não julgar relevante ou necessário disseminar o que sabem de forma ampla. Assim, um importante aspecto para aumento dessa conscientização é criar oportunidades para identificar quem está de posse de um conjunto de pontos informacionais relevantes e, assim, torná-los acessíveis aos demais, para que possam perceber o cenário mais amplo. Essa identificação depende do reconhecimento e tratamento de outros elementos, em seguida descritos.
- **Falta de atenção.** A atenção é a contrapartida da conscientização. Enquanto esta pressupõe manter um contínuo fluxo de informação, aquela se volta para a qualidade e pertinência da informação recebida, devendo, por isso, ser altamente seletiva, para não correr o risco de dispersão.
- **Matrizes teóricas ou conceituais inadequadas.** Essas matrizes são, de fato, padrões generalizáveis, baseados na experiência, de que as pessoas lançam mão para compreender as situações novas. Em alguns casos, a experiência passada não é de muito auxílio para a compreensão de informação nova, podendo até mesmo comprometer a tomada de decisões presentes e o mapeamento do futuro. Ocorrem, por conta disso, as tentativas (muitas vezes, dignas de constar em anedotários) de fazer caber as informações novas em fôrmas velhas ou de “torturar” os dados, para que confessem o que se quer ouvir. Compromete-se, dessa forma, toda e qualquer possibilidade de extrair o efetivo potencial de se apreender a realidade⁶¹.
- **Compartimentação da informação.** Isso ocorre sempre que as pessoas, subgrupos ou subcomunidades, ao se deparar com um fato novo, em vez de dividi-lo com os demais, guardem-no para si, entesourando seu potencial de promover mais uma conexão entre os pontos do mar de informação em que estamos submersos.

61 À parte as anedotas, estudiosos da RAND publicaram dois trabalhos sobre como esses problemas de matrizes conceituais ou teóricas inadequadas afetam a análise dos problemas e, daí, a oferta de soluções, algumas vezes chegando a resultados mais catastróficos do que o próprio problema em si provocaria. Ver, a esse respeito, os relatórios intitulados “Out of the Ordinary: Finding Hidden Threats by Analysing Unusual Behavior” (2004) e “‘Connecting the dots’ in Intelligence. Detecting Terrorist Threats in the Out-of-the-Ordinary” (2005).

Semelhante posição é identificada em diversos outros textos, mais da área de História do Pensamento Econômico e da Sociologia. Refiro-me, aqui, ao que Robert Merton (1961), durante um encontro da *American Philosophical Society*, denominou “*Multiple independent discoveries in science*”, ou descobertas múltiplas independentes, que seriam exemplos de que, em muitos momentos (na verdade, afirmou ser esse o padrão “normal” do avanço do conhecimento científico), descobertas semelhantes ou idênticas são feitas por pesquisadores trabalhando de forma independente. Essa foi uma das muitas conclusões a que Merton chegou, depois de vários anos de trabalho no sentido de definir o que seria o *ethos* da Ciência. Para ele, o trabalho científico se distingue dos demais pelas seguintes características:

- **Universalismo:** A aceitação ou a rejeição pelos pares não depende de atributos pessoais ou sociais do candidato ao “clube” – ou seja, questões como raça, nacionalidade, religião, classe e qualidades pessoais são irrelevantes para a avaliação;
- **Comunismo:** Os achados científicos mais substanciais são resultado de trabalho colaborativo, com interação social, e se destinam ao uso comum. Direitos de propriedade na ciência, portanto, deveriam pesar muito pouco na *rationale* da ética científica. O direito do cientista a uma “propriedade intelectual” é limitado, pois, à garantia de reconhecimento pelo esforço demonstrado e à construção de sua reputação. Se a instituição a que se ligam funcionar com um mínimo de eficiência, perceberão igualmente um incremento à sua reputação, pelas contribuições ao acúmulo do corpo comum de conhecimento;
- **Desapego:** O “bom” cientista, espera-se, nutre paixão pelo conhecimento, é curioso, demonstra uma sincera preocupação altruísta com o bem-estar da humanidade, entre outras características – e esse espartano código de conduta tem uma base firmemente construída no caráter público e metodologicamente testável dos resultados encontrados. Assim, uma pesquisa conduzida por outros motivos ou com outras características, contrárias às que foram expostas, poderá estar mal-direcionada.
- **Ceticismo organizado:** A suspensão, ainda que temporária, do julgamento e de uma objetiva escrutinização dessas crenças e valores, em termos de critérios empíricos e lógicos, é a grande responsável pelo conflito entre a ciência e outras instituições. O bom pesquisador não cria divisões entre o “sagrado” e o “profano” e tampouco entre o que requer respeito acrítico e o que pode ser objetivamente analisado⁶².

62 Se não faz direta menção às seminais palestras de Max Weber (“A Política como Vocação” e “A Ciência como Vocação”), não resta dúvida de sua inspiração weberiana, principalmente neste ponto.

Apesar de ter identificado estes valores como as normas sociais que serviriam para guiar o trabalho científico, Merton reconhecia que, dentro de cada um, encontravam-se latentes os germes para o que ele denominou “disfunções sociais”. Ora, o que deve ser levado em consideração, na definição das prioridades do cientista, para o autor em comento, é que o conhecimento se expande pela apresentação e aceitação de contribuições originais, ou seja, o valor do “comunismo”, que rejeita qualquer direito à propriedade intelectual que não seja a honra e a reputação, bem como a satisfação de haver contribuído para o crescimento do conhecimento. Qualquer conflito de interesses, então, na definição dessas prioridades, será um indicador do potencial latente deste valor comum de provocar o colapso de todo o sistema sobre o qual a Ciência se baseia⁶³.

Com essa análise, Merton ao lançar luz sobre a análise das disputas de prioridade, cuja explicação oferece igualmente explicação para a ocorrência das inúmeras descobertas múltiplas, a ponto de afirmar que "*all scientific discoveries are in principle multiples, including those that on the surface appear to be singletons*". Para apoiar essa afirmativa, procurou demonstrar efetivamente que não apenas as descobertas múltiplas ocorrem comumente, como igualmente as tais "*forestalled discoveries*", ou seja, o abandono de uma linha de pesquisa por um cientista que percebeu que o objetivo de sua pesquisa foi completamente atingido por outro. Além disso, Merton afirmou que os cientistas sempre trabalham conscientes da probabilidade para ocorrência de descobertas múltiplas e que tomaram providências, dependendo dos instrumentos e institucionalidade vigentes na época, para garantir seus direitos, por assim dizer, de originalidade⁶⁴. Como consequência, no afã de efetuarem descobertas reconhecidamente originais, muitos pesquisadores acabam por trabalhar isoladamente, não dividindo com outros suas idéias e achados, com receio de ter “subtraído”, por assim dizer, seu precioso trabalho⁶⁵. Daí:

“A great variety of evidence testifies, then, to the hypothesis that, once science has become institutionalized, and significant numbers are at work on scientific investigation, the same discoveries will be made independently more than once and that singletons can be conceived of as forestalled multiples. (...)

Such occurrences suggest that discoveries become virtually inevitable when prerequisite kinds of knowledge and tools accumulate in man's cultural store and when the attention of an appreciable number of investigators becomes focused on a problem, by emerging social needs, by developments internal to the science, or by both.” (Merton, 1961, p. 480)

Na literatura econômica, Niehans (1995) não apenas aceitou que esse é o padrão da Ciência como um todo, como também apontou que, em que pese serem difíceis de identificar mais precisamente, não havia dúvida da

63 Para Merton, não se pode ignorar esse potencial de “disfunção” da estrutura científica, especialmente quando, à ênfase sobre a prioridade, se agrega à probabilidade de mais de uma pessoa efetuar, ao mesmo tempo, uma descoberta, que as eventuais disputas pela “originalidade” se tornem mais acirradas. Isso porque a ênfase na originalidade, no plano institucional, tem sua contrapartida no plano psicológico, no desejo individual por fama e reconhecimento, para não mencionar objetivos mais mundanos.

64 Para exemplificar, Merton relatou o resultado da análise de 264 incidentes de descobertas múltiplas, entre os séculos XVII e XX, e mostrou uma tendência decrescente para disputas sobre originalidade da idéia: de 36 descobertas múltiplas que Merton identificou antes de 1700, 92% poderiam ser consideradas litigiosas; no século XVIII, o percentual era de 72%; no século XIX, de 74% na primeira metade e de 59% na segunda metade. Já no século XX, houve litígio em apenas 33% das descobertas múltiplas realizadas na primeira metade do período. Vale a pena, igualmente, acompanhar o raciocínio por ele desenvolvido para caracterizar o gênio científico nesse mesmo texto.

65 Essa não é uma preocupação propriamente paranóica. Recentemente, vivenciou-se uma disputa entre cientistas franceses e americanos sobre quem efetivamente havia inicialmente descoberto o vírus causador da Síndrome da Imunodeficiência Adquirida – AIDS. Inicialmente em trabalho colaborativo, os cientistas americanos “correram na frente” para patentear a descoberta, numa atitude que, minimamente, pode ser considerada desleal.

existência de diversos casos “suspeitos” de descobertas múltiplas em seu campo e propôs, como hipótese causadora do fenômeno, a de falhas de comunicação entre os pesquisadores. Essas falhas seriam provocadas pela demora entre a recepção de um artigo ou livro em uma editora e sua publicação, pela não publicação das idéias de muitos autores, pelo desconhecimento de literatura existente, a barreira da linguagem (línguas diferentes, uso de linguagem matemática) e, finalmente, de falta de exposição da idéia ou do autor junto a seus pares⁶⁶.

Na literatura econômica brasileira, há exemplos de pesquisadores que se interessam também pelo estudo de descobertas múltiplas. Para ficarmos em apenas um exemplo, Mauro Boianovsky, em um texto de 1996, claramente inspirado em Merton e Niehans, mostrou como as idéias centrais da Teoria Geral de Keynes já vinham sendo antecipadas, em trabalhos publicados por Frederick Barnard Hawley, entre 1879 e 1927 – logo, pelo menos cinco décadas antes da publicação do livro de Keynes. Já em outro de 2002, embora não se preocupasse em detalhar o conceito da descoberta múltipla ou de explicitar sua ocorrência, claramente demonstrou que foi Mário Henrique Simonsen que antecipou, ainda em 1964, a importância da tese da “*cash-in-advance economy*”, o que só foi incorporado ao *mainstream* da economia monetária a partir de Grandmont e Younes (1972) e, especialmente, Robert Lucas (1978).

A importância de levar em consideração, nessas descobertas, dos mapas mentais ou das matrizes teóricas ou conceituais, é consistente com o que outros teóricos na área de metodologia científica ensinam. Earl Babbie (2003) afirma:

“Cientistas, é o que se diz, começam com um interesse por algum aspecto do mundo ao redor. O interesse pode ser saber como a pressão arterial é regulada no corpo, por que um grão de arroz é mais duro que outro, o que determina o caminho dos cometas ou o que causa câncer. Então, eles examinam rigorosamente este tópico e estrutura em termos lógicos e abstratos. Eles identificam todos os fenômenos relevantes ao assunto estudado. Com base no conhecimento existente, inter-relacionam esses fenômenos numa rede de relações causais – quais elementos causam ou influenciam outros elementos. Desse modo, desenvolvem uma teoria, um conjunto de proposições lógicas, inter-relacionadas, que explicam a natureza do fenômeno estudado. Para testar a validade da teoria, supostamente derivam hipóteses, que são predições sobre o que acontecerá em condições especificadas. Muitas vezes, essas hipóteses são da forma “se-então”. Se o evento A acontecer, segue-se então o evento B.” (Babbie, 2003, p. 23)

Stinchcombe (1987), por sua vez, ensina que a inferência científica começa com uma proposição teórica, um elemento de uma teoria, que diz que uma classe de fenômenos se conectará de certa maneira com outra classe de fenômenos. Dessa proposição teórica derivam, por dedução lógica e mediante definições operacionais dos conceitos, proposições empíricas, de modo que a proposição teórica implica logicamente a proposição empírica.

Segundo Popper (1963), qualquer hipótese teórica é uma conjectura, e, enquanto tal, é fruto de juízos de valor, de origem científica e de origem não científica, surgidos do tensionamento da razão entre o conhecido e o desconhecido diante de algum problema específico - derivado sempre de alguma necessidade concreta.

⁶⁶ Niehans julgou fracos os efeitos do contexto em que ocorrem as chamadas descobertas múltiplas, seja ele político, ideológico ou socioeconômico, embora admita que, no caso da teoria econômica, o fato de muitos pesquisadores concentrados nos mesmos problemas, utilizando as mesmas ferramentas analíticas, poderia ser apresentado como uma forte explicação para a ocorrência do fenômeno.

As hipóteses teóricas surgem do interesse inicial do pesquisador, ou de uma idéia, basicamente obtida pelo método dedutivo. As hipóteses surgem, portanto, como uma tentativa de resposta para um problema, e constituem-se em conjecturas das relações entre duas ou mais variáveis (conceitos).

Voltando a Babbie (2003),

“Teorias por natureza são abstratas e gerais. Hipóteses, embora mais específicas, são também em geral um tanto abstratas. (...) uma hipótese é um enunciado conjuntural das relações entre duas ou mais variáveis. Hipóteses são sentenças declarativas e relacionam de alguma forma variáveis a variáveis. São enunciados de relações e, como os problemas, devem implicar o teste das relações enunciadas. Problemas e hipóteses são semelhantes. Ambos enunciam relações, só que os problemas são sentenças interrogativas e as hipóteses são sentenças afirmativas.

Assim, hipóteses devem ser convertidas em termos operacionais, isto é, nas operações concretas feitas para testá-las – processo chamado de operacionalização. Você deve especificar quais fenômenos no mundo real constituem o evento A e quais constituem o evento B, para efetuar as predições. (...) Finalmente, as operações especificadas são efetuadas. Dados são coletados e manipulados como prescritos e a hipótese é testada. Se o experimento confirmar a hipótese, valida-se a teoria geral da qual ela foi derivada. Se a hipótese não for confirmada, a teoria geral é questionada. Qualquer que seja o resultado, presume-se que você publicará os seus achados, o mundo se tornará um lugar um pouco melhor para se viver e você começará a pensar noutros tópicos para conquistar. Imaginação e brilho parecem necessários para construir uma teoria, mas não para a coleta e análise de dados.” (Babbie, 2003, p. 30)

A superação das limitações inerentes ao trabalho científico pode, no entanto, ser alcançada pela observação de alguns princípios básicos (Libicki & Pflieger, 2004):

- **Networking.** O compartilhamento de informações requer algum tipo de *networking* (formação de redes de relacionamento), seja físico (computadores) ou social (talvez menos fácil de formalizar).
- **Papéis e responsabilidades.** Em qualquer processo de circulação de informação, há que se considerar o papel desempenhado (decisor, receptor ou conector) para a garantia de melhor comunicação.
- **Colaboração.** Aqui compreendido como aproximar as pessoas “corretas” para a situação correta – selecionar as fontes, os autores ou grupos que possam ser os mais adequados a fornecer informação ou a auxiliar a interpretar a informação e aproximá-los, fazendo com que dividam a informação que dominam e que, com isso, colaborem entre si a identificar o cenário mais amplo em que se inserem.
- **Categorização.** Identificar e situar cada informação obtida em categorias tais que permitam tanto a máquinas quanto a pessoas a coleta dos pontos.
- **Abordagens híbridas.** Combinar, na coleta dos pontos e em sua análise tanto as capacidades humanas quanto não-humanas (pesquisa feita por máquinas), permitindo o aproveitamento máximo de suas virtudes.

Após reflexão sobre as questões da pesquisa e análise crítica das hipóteses formuladas, seguindo as recomendações da Metodologia Científica, passei à construção do estatuto metodológico mais adequado a seguir neste trabalho. Uma primeira conclusão foi a de que para responder as primeiras, testando satisfatoriamente as segundas, o método de trabalho que melhor responderia às necessidades seria a análise qualitativa das ações desenvolvidas por Governos distintos para a implementação do programa de Governo Eletrônico, em períodos de

tempo superiores a oito anos. Além disso, parti do pressuposto, na comparação das ações desenvolvidas em períodos distintos, de que este processo específico vivido no Brasil integra um processo muito mais amplo, vivido por outros Governos ou agrupamentos sociais, se assim se quiser considerar, com características e históricos muito distintos.

O desafio, assim, foi o de buscar um estatuto metodológico que respeitasse as necessidades de se estabelecer tais comparações e definir sólidos e consistentes parâmetros, academicamente satisfatórios, para que as conclusões possam ser aceitas.

3.2. *Em busca de um estatuto metodológico para as comparações de grandes processos: a contribuição de Charles Tilly e de Paul Pierson.*

A esse respeito, importante contribuição foi encontrada em Charles Tilly, em seu livro “*Big Structures Large Processes Huge Comparisons*”, de 1984. Nesse volume, defende o autor que os processos sociais vivenciados durante o século XX foram condicionados pelos acontecimentos e pela forma de interpretar a realidade desenvolvida durante o século XIX:

“In the analysis of social change, we cling loyally to ideas built up by nineteenth-century intellectuals. Intellectuals formed those ideas in their astonished reaction to what they saw going on around them: unprecedented concentrations of population, production, capital, coercive force, and organizational power. They formed ideas treating increasing differentiation as the master process of social change, ideas of societies as coherent but delicate structures vulnerable to imbalances between differentiation and integration, and other ideas connected to them.”

O posicionamento defendido por Tilly na consecução de trabalhos comparativos desse porte é coerente com as hipóteses do trabalho: o processo das TIC não é uma revolução, mas uma evolução de algo que, na verdade, continua um processo contínuo de diferenciação e especialização do trabalho social, segundo ele, típico do século XIX, sendo as preocupações de hoje muito parecidas com as dos pensadores daquele século a respeito do efeito da chamada revolução industrial no tão desejado equilíbrio social. Por isso, muitas das suposições que ainda hoje se fazem a respeito de fenômenos de diferenciação social seriam falaciosas, a saber:

- A Sociedade é um ente à parte; o mundo seria dividido em distintas sociedades, cada uma com características mais ou menos autônomas: cultura, governo, economia e valores;
- Prevalência do Individualismo Metodológico
- A mudança social é um fenômeno geral coerente, explicável no atacado, não no varejo;
- Os principais processos de mudança social em larga escala se desenvolvem por estágios, ou etapas, cada um mais avançado que o anterior;
- A diferenciação é o padrão dominante da mudança, levando ao progresso;

- O estado da ordem social depende do equilíbrio entre os processos de diferenciação e os processos de integração ou controle – diferenciação rápida ou excessiva produz desordem;
- Uma diversidade de comportamentos indesejados (distúrbios comportamentais, loucura, condutas criminosas, suicídio e revoltas) são conseqüências do stress provocado por esse processo de diferenciação, caso ocorra de forma excessivamente rápida; e
- Formas legítimas ou ilegítimas de conflito, coerção e expropriação decorrem de processos essencialmente diferentes: processos de mudança e desordem, de um lado, e processos de integração e controle, de outro.

Ao analisar as contribuições de diversos cientistas políticos para analisar os processos de diferenciação em curso durante os séculos XIX e XX e propor modelos, ou tipos ideais, para o que cada um fez⁶⁷, Tilly chegou a algumas conclusões que servirão como guia metodológico para as comparações que se farão, ao longo deste trabalho.

A primeira contribuição de Tilly diz respeito ao objeto e à abrangência das comparações. Em todo trabalho de comparação, o pesquisador corre o risco de cair em duas armadilhas: a armadilha do refinamento da comparação e a armadilha do desespero.

Sobre a primeira, diz ele:

“It is tempting to look for finer and finer comparisons, with larger number of cases and more variables controlled. In the present state of our knowledge of big structures and large processes, that would be a serious error. It would be an error because with the multiplication of cases and the standardization of categories for comparison the theoretical return declines more rapidly than the empirical returns rises. Only in building better theories by means of comparisons on the scale of a Bendix, a Skocpol, a Moore or a Rokkan will we manage to shift that curve of theoretical return from finer comparison. In a distant future, we can aim to have theories of large-scale social processes sufficiently precise that a well-measured chunk of a single region’s experience will provide strong proof of a theory’s validity or invalidity.” (Tilly, 1984, p. 144)

Já sobre a segunda, em seguida, afirma que *“The trap of despair opens up when we decide that such a day will never come – can never come. If we can never get past hesitant generalizations in the style of Stein Rokkan, what’s the use?” (Tilly, 1984, p. 144)*

Felizmente, para os pobres pesquisadores, afirma ele, o esforço de comparação paga a pena:

“The use is this: historically grounded huge comparisons of big structures and large processes help establish what must be explained, attach the possible explanation to their context in time and space, and sometimes actually improve our understanding of those structures and processes. Rokkan’s conceptual maps of Europe, for all their faults, do not simply differ from models of state-by-state political development. They have more explanatory power. They are better models.” (Tilly, 1984, p. 145)

67 Tilly analisou, entre muitos, os trabalhos de Barrington Moore, Jr. (1966), Theda Skocpol (1979), Reinhard Bendix (1964), Immanuel Wallerstein (1974), Jeffery Paige (1975), e Stein Rokkan (1975), criando as seguintes categorias de Estudos Comparativos:

- a) Comparações Individualizantes (Bendix);
- b) Comparações Universalizantes – Estudos sobre Revolução (Skocpol e Barrington Moore, Jr.);
- c) Busca por Variações (Barrington Moore); e
- d) Variações Abrangentes (Stein Rokkan e Wallerstein e seu Sistema-Mundo).

O ponto ao qual o pesquisador que faz comparações deve prestar atenção é saber que, para cada situação, há um tipo ideal de comparação a ser seguido, e que é assim, passo-a-passo, que se constroem as fundações do conhecimento social. Um estudo específico poderá alimentar um estudo mais amplo. Portanto, não há demérito algum em concentrar o foco em um fenômeno, pois esta análise, desde que historicamente bem-feita, servirá de base ou de estudo de caso para outras comparações mais abrangentes:

“For our own time, it is hard to imagine the construction of any valid analysis of long-term structural change that does not connect particular alterations, directly or indirectly, to the two interdependent master processes of the era: the creation of a system of national states and the formation of a worldwide capitalist system. We face the challenge of integrating big structures, large processes, and huge comparisons in history.” (Tilly, 1984, p. 147)

A análise de Tilly inspirou uma série de estudos que buscam caracterizar os processos políticos a partir de sua contextualização histórica e do sistemático acompanhamento de seu desenvolvimento ao longo do tempo. Seguindo essa linha, Pierson (2004) elenca, entre outros, os trabalhos de Daniel Carpenter (Carpenter, 2001) sobre o desenvolvimento da autonomia burocrática em regimes democráticos, do ponto de vista de uma cadeia causal, rebatendo, assim, uma série de argumentos oriundos de trabalhos desenvolvidos a partir da teoria Agente-Principal, predominante na década de 1990, a respeito do controle exercido pelo Congresso sobre as Agências. Nesse trabalho, Carpenter enfatizou o surgimento de uma política burocrática de inovação nos Estados Unidos da América entre 1862 e 1928, indagando as razões pelas quais o Departamento de Correios e o Departamento de Agricultura tornaram-se atores politicamente independentes e autores de novas políticas e o Departamento do Interior não logrou fazê-lo. Para explicar esse fenômeno, oferece uma nova teoria da autonomia burocrática baseada na teoria organizacional, modelos de escolha racional e conceitos de redes (*networks*).

Para o autor, as burocracias com objetivos distintos alcançam a autonomia quando os agentes intermediários constroem uma reputação de oferecer serviços distintos e únicos (diferenciáveis) e conseguem o apoio de diversas coalizões nesse processo, reforçando a reputação. Essas coalizões tornariam as agências capazes de resistir ao controle político e tornariam altamente custoso, para os agentes políticos, a desconsideração das idéias e opiniões das agências.

O autor avalia seu argumento pela combinação de narrativas históricas, análises estatísticas e contrafatuais, além de comparações bem estruturadas das políticas desenvolvidas. Com isso, reinterpreta a ascensão da regulação da vigilância sanitária, o surgimento da política de conservação, o sucesso do lobby agrícola, a criação dos bancos postais e a entrega postal gratuita ao meio rural, entre outros. A maior vantagem do trabalho de Carpenter seria a de ter acrescentado à análise política a dimensão temporal, possibilitando a melhor compreensão de como alguns burocratas conseguiram criar reputações de comportamento inovador e competência e reforçá-las pelas redes sociais de apoio mútuo em que participavam, criando uma situação em que o Congresso, sofrendo pressão das bases e respeitando suas reputações, freqüentemente acabavam por propor as soluções desejadas pelos burocratas. O interessante nesse

tipo de análise é que, analisando-se o relacionamento entre os burocratas e o Congresso de forma estanque, tem-se a impressão de que o Congresso é o pólo dominante; por outro lado, ao se acrescentar a variável tempo, percebem-se fortes indicações de uma substancial autonomia burocrática.

Outro exemplo mencionado por Pierson é o trabalho de Thomas Ertman sobre o surgimento do Leviatã (Ertman, 1996), apoiado em trabalho anterior de Tilly, que busca explicar os diferentes padrões de construção do Estado na Europa Moderna, enfatizando o papel dos pontos de inflexão e as diferenças entre os países para compreender os processos históricos que levaram ao surgimento de burocracias profissionais, do ponto de vista de obtenção de ganhos de eficiência e financiamento para o surgimento de Estados militarizados. Partindo da indagação sobre porque alguns países desenvolveram burocracias profissionais, eficientes e racionais, enquanto outros chafurdaram durante séculos no absolutismo ou na corrupção, o autor desenvolve um tipo de estudo histórico que compara e contrasta diferentes nações de forma sistemática, baseado em um modelo teórico relativamente simples.

Ertman argumenta que a diferença se deve a dois fatores: o primeiro seriam o que denominou “condições iniciais”, que seriam os conjuntos institucionais e convenções herdadas da Idade Média. Como exemplo, cita o caso da Inglaterra, que teve como ponto de partida, na construção do Estado, o legado da administração romana, que deixou uma tradição de governos locais fortes, cujos trabalhos eram homogêneos. Isso facilitou enormemente a tarefa de criação de um Parlamento e o desenvolvimento da idéia dos *checks and balances*, com os parlamentos controlando o trabalho das burocracias. Em outros casos, como na Alemanha, os governos locais eram heterogêneos.

O segundo fator seria o tempo. A construção do Estado foi guiada, em sua maior parte, pela competição militar e os países para os quais a competição chegou mais cedo eram os menos burocratizados – é uma teoria, e Ertman a utiliza para analisar os diversos aspectos históricos dos países que, de outra forma, permaneceriam ignorados. Os dois trabalhos são construídos sobre a compreensão de que os processos sociais, assim como a construção do Estado e da autonomia burocrática, se desenrolam ao longo do tempo e que o uso de casos históricos não se justifica pelos fins narrativos ou para coleta de evidências; a História se torna importante para contextualizar e simplificar as explicações teóricas de como as coisas ocorrem no mundo social.

Com efeito, Pierson aponta o recurso à História, no atual contexto da Ciência Política, como uma forma de superar as análises conduzidas pela escola da Teoria da Escolha Racional e pela escola do Institucionalismo Histórico, enfatizando a importância dos processos temporais para obter linhas de investigação teóricas, metodológicas substancialmente mais confiáveis que aquelas baseadas em “imagens teóricas” apresentadas pelos estudiosos dessas duas correntes. O autor acredita ser essa uma forma cientificamente mais robusta para dar a devida importância da História na análise social:

“First, because many social processes are path dependent, in which case key causes are temporally removed from their continuing effects and a central focus of analysis is on “lost” alternatives resulting from the accumulation of self-reinforcing processes. Second, because sequencing – the temporal order of events or processes – can be a crucial determinant of important social outcomes. Third, because many important social cause and outcomes are slow-moving – they take place

over quite extended periods of time and are only likely to be adequately explained (or in some cases even observed in the first place) if analysts are specifically attending to that possibility. Finally, because the task of explaining institutional outcomes is better framed as an issue of institutional development rather than one of institutional selection. Institutional development, in turn, cannot be adequately treated without attending to issues incorporating an extended time frame, including the role of time horizons, unintended consequences, learning and competitive selection processes, and path dependence.”(Pierson, 2004, pp. 17-18)

A importância do tempo na análise política e histórica das instituições, dessa forma, seria indiscutível. Importante, igualmente, é a compreensão do ritmo (*timing*, nas palavras do autor) dos processos sociais estudados, que podem ser, por sua natureza, considerados lentos (*slow-moving*) em sua maioria. Aponta, igualmente, três formas de compreender sua evolução no tempo:

(a) **Incremental ou cumulativo**: é o mais típico processo social, no qual a mudança em uma variável é contínua, porém extremamente gradual. Caberiam nessa categoria os aspectos envolvidos com mudanças tecnológicas, como, por exemplo, no trabalho de Daniel Bell sobre o pós-industrialismo, quando aponta que lentas mudanças tecnológicas são importantes fatores para as mudanças políticas, ou em Putnam, que sustenta que a causa primária do declínio do capital social nos EUA seria o impacto da televisão na cultura popular ao longo da segunda metade do século XX. Dada a sua natureza, análises de curto prazo não conseguem perceber seu potencial de mudança, tratando as variáveis como fixas; no entanto, se o analista considerar as mesmas análises em um período de tempo maior, conseguirá aferir seu potencial de impacto de causas cumulativas;

(b) **Pontos de ruptura/inflexão**: em muitos casos, forças incrementais ou cumulativas podem não gerar mudanças incrementais nos resultados de interesse político, mas atingem um nível crítico, capaz de provocar mudanças de grande monta, comparáveis, nas ciências geológicas, ao processo que culmina com um terremoto ou com uma avalanche: um processo crescente, embora lento, aumenta a pressão, levando a uma rápida mudança no estado de coisas, uma vez que o nível crítico tenha sido alcançado. As análises de processos revolucionários tendem a ser enquadradas nessa categoria, tratem de mudanças nos perfis demográficos, de formas de representação, de mudanças nos regimes políticos ou mesmo no mundo do trabalho, assim como análises sobre a ação coletiva, mobilização social e mudanças institucionais, tais como as realizadas nas últimas décadas para explicar a crise do Estado de Bem-Estar; e

(c) **Séries causais**: o conceito de causalidade em ciências exatas geralmente se define pela expressão “se A, então B”; nas ciências sociais, causalidade requer uma outra forma de análise: “A provoca a seqüência x, y, z de eventos, que provoca B”. Se x, y e z demorarem para acontecer, haverá um considerável hiato entre A e B. Essa é a concepção subjacente a diversas análises de processos institucionais, políticos ou organizacionais em que ocorra um considerável decurso de prazo para seus resultados serem percebidos, tais como processos de construção do Estado e de democratização. O conceito é especialmente promissor em contextos em que as

ações políticas têm múltiplas conseqüências e os resultados mais importantes de longo prazo não seriam os objetivos inicialmente propostos, mas podem ser considerados como efeitos colaterais das ações originais, mas que, nessas circunstâncias, as análises são facilmente confundidas pelo foco nas conseqüências mais imediatas e visíveis do processo.

Essas três formas de conceber processos sociais requerem uma metodologia diferenciada, que procure não apenas retratar a conjuntura, mas que contextualize essa conjuntura dentro de uma estrutura, ou, para usar o conceito anteriormente definido por Pierson, um processo social mais lento. Essa contextualização vai de encontro à tendência percebida nas ciências sociais (especificamente, nas análises políticas e econômicas) dos anos 1990 e apresenta algumas vantagens para o analista: contextualizar requer aprofundamento da análise e também leva à consideração entre os relacionamentos estabelecidos entre atores, organizações e instituições e de seu desenvolvimento no espaço e no tempo. Por outro lado, esse período pormenorizado pode ser considerado um entre diversos, numa seqüência temporal mais ampla, demonstrando aspectos mais específicos de um tema, retratado a partir desses relacionamentos:

“[T]hese relationships constitute a central subject of social-scientific inquiry. We need to know not just ‘what’ (i.e., the value on some variable), but ‘when’. This, I would suggest, has significant implications for the social sciences – both for the ways in which we design research and for the theories we employ to make sense of the social world.” (Pierson, 2004, p. 172)

Além disso, aponta o mesmo autor, a ênfase que recai sobre processos temporais não significa uma conseqüente rejeição dos métodos típicos de análise centrada em variáveis: as hipóteses que envolvem relações temporais, desde que claramente enunciadas, podem ser traduzidas por variáveis e indicadores, desde que se saiba selecionar os dados apropriados (quantitativos e/ou qualitativos).

Tendo em vista tudo o que foi exposto, pode-se afirmar que a análise que se pretende fazer aqui não tem, com certeza, o mesmo escopo ou o mesmo horizonte de tempo das obras revisadas. Da mesma forma, o limite de tempo definido, que envolve o desenvolvimento das iniciativas de Governo Eletrônico no Brasil ao longo de aproximadamente duas décadas, com certeza extrapola o que se poderia considerar “curto prazo”. Fiz a opção, então, por uma análise histórica mais abrangente, buscando definir as seqüências de eventos que nos conduziram até o presente, possibilitando, inclusive, seu posterior aprofundamento, ampliando os horizontes de tempo ou os atores institucionais envolvidos. Para esse tipo de análise, assim, a literatura revisada sugere a realização de estudo de casos, buscando delimitar os fins da eventual cadeia causal, a partir dos interesses teóricos do analista e a consideração da determinação estrutural, buscando os relacionamentos entre as estruturas e como as variáveis se afetam entre si no decorrer do tempo.

A opção por essa forma de análise também se justifica pela flexibilidade de interpretação que os relacionamentos mediados pelas TIC, incluindo o relacionamento Estado-Sociedade, usufruem. Isso significa que as interações podem significar diferentes coisas a diferentes indivíduos ou grupos, e seu uso continua a ser interpretado e

reinterpretado com o decorrer do tempo. É também sabido que a atual configuração da Internet não foi o que inicialmente se esperava que fosse, já que sua origem reside em um projeto militar nos EUA, criado para ser um sistema de informação capaz de sobreviver a um ataque nuclear da então União Soviética. A estrutura descentralizada e flexível que tornaria o sistema invulnerável antes acabou por assentar as bases da Internet de hoje: um mercado persa com freqüentadores de diversos lugares do mundo e de origens sociais as mais díspares possíveis. Certamente, quando se implantaram os primeiros serviços públicos *online*, igualmente não se tinha a completa noção do que isto acarretaria, tanto para os cidadãos quanto para as organizações, assim como as decisões tomadas por parte dos agentes públicos acabaram por provocar outras alterações inicialmente não previstas.

Essa flexibilidade interpretativa também significa que os pesquisadores acadêmicos podem estudar o impacto das TIC na vida social de diversas perspectivas e com uma considerável variedade de métodos. Na literatura mais recente, abundam exemplos de estudos etnográficos em comunidades virtuais, análise custo-benefício de sistemas, avaliação de redes organizacionais, experimentos de laboratório comparando o relacionamento presencial e o relacionamento eletrônico, interpretações hermenêuticas, *surveys* eletrônicos, análises jurídicas, estudos de gênero, para citar apenas alguns. A tendência mais recente nesses estudos enfatiza, porém, a atenção aos aspectos simbólicos e as dimensões culturais que assumem (Paccagnella, 1997).

Este trabalho vai requerer, nas análises de caso, o cumprimento de requisitos metodológicos qualitativos, para avaliar os efeitos sentidos nas pessoas e nas organizações a partir do relacionamento “virtual” entre os agentes públicos e os cidadãos. Embora não se tenha como um dos objetivos investigar o surgimento de uma “cidadania virtual” ou da possibilidade de substituição da interação face-a-face na política por um relacionamento mediado por computadores, não se esquece que a análise do Governo Eletrônico pressupõe esse acompanhamento, entre outras aproximações, a fim de aferir seu impacto na eficiência do atendimento das demandas sociais. Pela compreensão da importância do Governo Eletrônico no dia-a-dia do cidadão brasileiro, pode-se entender também a complexidade do seu relacionamento com o Estado e vislumbrar as possibilidades de modificação no atual estado de coisas. A definição metodológica desses estudos de caso é o objeto do próximo item.

3.3. Construindo o estatuto metodológico para a análise comparada do uso das TIC no relacionamento Estado-Sociedade: métodos qualitativos e a análise de casos.

Apesar dos avanços mais recentes na área de metodologia da pesquisa social e a sofisticação dos debates epistemológicos da ciência pós-moderna, a identidade de um pesquisador ainda passa pela simpatia que demonstre a respeito de métodos quantitativos ou qualitativos. Nas ciências sociais, especialmente na análise política, também se percebe essa tensão.

O que os estudos sobre o impacto social das TIC vêm demonstrando, no entanto, é que o campo transcende essa dicotomia tradicional quantidade/qualidade, possibilitando, ao mesmo tempo, o desenvolvimento de novas perspectivas de análise. A definição de métodos qualitativos ou quantitativos associa-se freqüentemente a formas antitéticas de compreensão da sociedade e das ciências sociais, e sem dúvida a utilização de métodos qualitativos encorajou a prática científica não positivista. Enquanto se acreditar na existência de formas mutuamente excludentes de se fazer ciência social, nunca se terá certeza absoluta sobre o acerto de se fazer a distinção entre a qualidade e a quantidade de estudos. É possível argumentar, no entanto, que a virtude esteja em ser tolerante e saber fazer uso de todos os métodos, naquilo em que sejam melhores e combinar, na análise, dados quantitativos e qualitativos.

A opção de estudar o possível impacto das TIC no relacionamento Estado-Sociedade de uma forma qualitativa, assim, foi resultado da análise das características desse tipo de estudos e em seus objetivos, já fartamente documentados na literatura da área (cf. Ragin, Berg-Schlosser e de Meur, 1996; Ragin, Nagel, White, 2003; Pierson, 2004):

- (a) Pesquisas qualitativas envolvem estudos aprofundados de um relativamente pequeno número de casos (incluindo o estudo de um único caso);
- (b) Pesquisa qualitativa busca conhecer, detalhadamente, casos específicos, com o objetivo de descobrir “como” as coisas acontecem/aconteceram;
- (c) Pesquisas qualitativas têm, como meta principal, tornar os fatos compreensíveis, em detrimento de fazer inferências ou previsões a partir da comparação de padrões entre os casos estudados;
- (d) A pesquisa qualitativa guarda uma complexa relação com a teoria, uma vez que é utilizada para avaliar sua credibilidade ou aplicabilidade, para testar a existência de mecanismos que eventualmente métodos estatísticos não consigam identificar;
- (e) O teste qualitativo também pode servir à exploração de alternativas às explicações e visões mais convencionais entre os cientistas sociais, oportunizando a crítica baseada em evidências, auxiliando no processo de criação de novo quadro de referência teórico. Isso se deve ao fato de que uma boa parte do trabalho qualitativo é mais talhado para o aperfeiçoamento da teoria ou o desenvolvimento de conceitos.

Além disso, a opção por estudos de caso se fez também ao se considerar a importância desses estudos para o campo das Ciências Sociais: essa proximidade com o empírico tem a clara vantagem de aumentar a capacidade explicativa dos conceitos construídos e de torná-los mais específicos, bem como criar padrões de comparabilidade para se analisar o que anteriormente era considerado “incomparável”.

Considerando o aspecto metodológico que a pesquisa encerra, o estudo comparado de casos também pode criar um nível mínimo de aplicação/replicação de experimentos, além de permitir a outros pesquisadores seguir o mesmo protocolo para averiguar a veracidade/falseabilidade das conclusões obtidas. O estudo das TIC por meio da

análise de casos também vem se firmando como uma abordagem promissora, como se pode depreender a partir dos relatos feitos por Miller e Slater (2000 e 2004) sobre os conceitos de virtualidade percebidos em comunidades que freqüentavam cibercafês em Trinidad e Tobago, por Mitchell (2002), a respeito da percepção da divisória social no estado de Washington, nos EUA, ou pelos relatos de Robinson (2000) e Kinash (2002) sobre os efeitos de relacionamentos *online* e assíncronos na aprendizagem de diversos grupos de estudantes em nível de Mestrado. No Brasil, são exemplos dessas aproximações metodológicas a produção bibliográfica do Centro de Estudos e Pesquisa em Cibercultura da Universidade Federal da Bahia, e na linha de pesquisa intitulada Teorias e Tecnologias da Comunicação, na Universidade de Brasília.

Para o estudo aqui delineado, analisam-se casos diferentes, mas dentro do escopo estipulado no desenho original, para compreender a configuração das instituições que sustentam o uso das TIC ao longo de um período relativamente longo, durante o qual os parâmetros para sua utilização no relacionamento Estado-Sociedade sofreram alterações. É necessário frisar a importância que se dá, no campo da Ciência Política, especialmente, entre todas as Ciências Sociais, ao papel desempenhado pelas instituições para definir os resultados do processo político. Compreendendo-se as instituições não como um dado ou como elementos estanques, mas como estruturas que se modificam ao longo do tempo, a análise de casos aqui apresentada procura identificar as seqüências causais que conduziram ao desenvolvimento do Governo Eletrônico, eventualmente buscando pontos de inflexão no desenvolvimento dessas instituições.

O trabalho teórico que, a partir do próximo item se começa a desenhar refletirá esse esforço, ao comparar a utilização das ferramentas do Governo Eletrônico no Brasil ao longo da última década, contextualizando-a na experiência mundial. Reconhece-se a necessidade de conectar teorias, para preencher uma lacuna relevante na teoria da comunicação, buscando, dentro e fora do campo, possíveis respostas a essas dúvidas. Reflete, igualmente, a necessidade de selecionar casos exemplares do uso do Governo Eletrônico para averiguar um eventual efeito benéfico no relacionamento Estado-Sociedade.

Inicialmente, propus a revisão de duas possibilidades teóricas para a criação de hipóteses, dentro do campo da Ciência Política e da Comunicação: as teorias do Espaço Público e da Democracia Virtual. Posteriormente, para fins de crítica e complementação, foram revisadas igualmente algumas contribuições mais antigas e mais recentes no campo da Economia (Neoclássica, Marxista, Nova Economia Institucional e a Economia das Convenções) e da Ciência Política. No próximo item, apresento os pressupostos e a identificação dos pontos a serem conectados entre esses campos. Se o trabalho foi bem-sucedido, sua aplicação aos estudos de caso e posterior crítica dirão.

4. CONSTRUÇÃO DO ARCABOUÇO TEÓRICO

4.1. Teoria do Espaço Público

A relação entre esfera pública, opinião pública e cena política tem sido abordada, nos estudos da comunicação, principalmente a partir do quadro institucional (cenário político e regras pelas quais as interações se regem). Habermas (*Mudança estrutural da esfera pública*, de 1961), apresenta um estudo sobre a gênese da opinião pública e o surgimento, evolução e decadência da esfera pública burguesa. Para Habermas, a esfera pública é aquele *locus* em que nem a economia (Mercado), nem a política (Estado) se encontram, ou seja: a reunião de um público para discutir assuntos do dia-a-dia, formado por pessoas privadas, que constroem uma opinião pública, com base na racionalidade do melhor argumento – fora da influência do poder político e econômico – e da ação estratégica.

Essa discussão parece estar revitalizada, mais recentemente, com o avanço observado nas tecnologias de informação e comunicação (TIC) e o surgimento do conceito de “espaços públicos virtuais”, aparentemente possibilitando maior interatividade entre agentes públicos e sociais e abrindo importantes dimensões para o estudo do relacionamento Estado-Sociedade e a produção de políticas públicas.

A comunicação humana exigiu seu aperfeiçoamento tecnológico e o uso atual das TIC, segundo alguns, configura uma nova forma de comunicação, que desafiaria as noções tradicionais de tempo e espaço (*online/offline*; comunicação síncrona/assíncrona). De fato, a própria estrutura da Internet é um ataque às formas lineares de comunicação, na qual se baseiam as noções de democracia liberal, sem falar na hipertextualidade, em que as redes permitem construir outros sentidos no debate, cada vez mais incerto e “incontrolável”, no sentido de não ser direcionável. Em sua essência, o ciberespaço⁶⁸ é um grande desafio à estrutura fundamental do liberalismo: a dicotomia entre as esferas pública e privada.

No entanto, é preciso voltar aos clássicos e analisar o contexto teórico-metodológico em que se insere o surgimento e o desenvolvimento dessa teoria, para melhor aquilatar sua importância, frente a esse objeto de estudo. Assim, neste item, analisam-se inicialmente os antecedentes da Teoria do Espaço Público, encontrando, em Hannah Arendt, alguns pontos importantes sobre seu caráter normativo e histórico. Em seguida, aprofunda-se a análise da

68 O termo *cyberspace*, de onde se originou a palavra ciberespaço, foi cunhado pelo escritor de ficção-científica norte-americano William Gibson, em sua obra "Neuromancer", de 1982. Gibson utilizou o termo para definir uma rede de computadores futurista, utilizada conectando-se a mente diretamente a ela. Um mundo virtual, não tangível, paradoxal; algo como um céu onde cada estrela representa um foco de atividade. Ambiente esse "contido" na Internet, e não sinônimo desta:

"O ciberespaço era a última fronteira. As brilhantes e enredadas teias de dados nas maciças redes de computadores do mundo estavam a mercê do saque. Case tinha vinte e quatro anos. Aos vinte e dois, fora um cowboy do Interface, um dos melhores ases de computadores do Sprawl urbano, que se estendia pela Costa Leste da América do Norte. Ladrão, trabalhava para ladrões, ligado a uma consola de computador que projetava a sua consciência incorpórea na matriz das redes mundiais de computadores. Roubava segredos aos computadores das empresas, vendendo-os ao maior licitador."

Segundo a definição da Unesco (http://www.unesco.org/cybersociety/cyberspace_spec.htm), o ciberespaço é um novo ambiente humano e tecnológico de expressão, informação e transações econômicas. Consiste em pessoas de todos os países, de todas as culturas e linguagens, de todas as idades e profissões fornecendo e requisitando informações; uma rede mundial de computadores interconectada pela infra-estrutura de telecomunicações que permite à informação em trânsito ser processada e transmitida digitalmente.

Teoria do Espaço Público em Habermas, procurando mostrar seu caráter histórico. Por fim, apresentam-se algumas críticas e revisões à Teoria do Espaço Público, procurando, dessa forma, mostrar um quadro mais amplo e aprofundado das concepções desenvolvidas.

4.1.1. Sobre a Teoria do Espaço Pública: Antecedentes

Os antecedentes que vão moldar o caráter normativo da Teoria do Espaço Público podem ser encontrados na produção teórica de Hannah Arendt, especialmente no texto *A Condição Humana*, publicado pela primeira vez em 1958. Nesse texto, percebe-se por parte da autora a preocupação em resgatar o sentido da política em meio à incerteza e instabilidade que viveu no início do século XX. Hannah Arendt identifica a possibilidade de racionalidade nas discussões políticas, cuja fonte seria a abertura de uma esfera ou um espaço público, no entrecruzamento das vidas de uma pluralidade de seres humanos, que trabalham e interagem entre si, espaço esse trazido à existência não pela razão instrumental, mas em prol da liberdade humana. Traçando as origens da construção da esfera pública na Grécia Antiga, ela escreve:

“O ser político, o viver numa polis, significava que tudo era decidido mediante palavras e persuasão, e não através da força ou violência. Para os gregos, forçar alguém mediante violência, ordenar em vez de persuadir, eram modos pré-políticos de lidar com as pessoas, típicos da vida fora da polis, característicos do lar e da vida em família, na qual o chefe da casa imperava com poderes incontestes e despóticos, ou da vida nos impérios bárbaros da Ásia, cujo despotismo era freqüentemente comparado à organização doméstica.” (Arendt, 2001, p. 35-36)

A importância desse espaço público é tamanha: é por causa dele que se distingue a sociedade da espécie humana de qualquer outra sociedade animal:

“... a capacidade humana de organização política não apenas difere, mas é diretamente oposta a essa associação natural cujo centro é constituído pela casa (oikia) e pela família. O surgimento da cidade-estado significava que o homem recebera, ‘além de sua vida privada, uma espécie de segunda vida, o seu bios politikos. Agora cada cidadão pertence a duas ordens de existência; e há uma grande diferença em sua vida entre aquilo que lhe é próprio (idion) e o que é comum (koinon)”. Não se tratava de mera opinião ou teoria de Aristóteles, mas de simples fato histórico: precedera a fundação da polis a destruição de todas as unidades organizadas à base do parentesco, tais como a phratría e a phyle. De todas as atividades necessárias e presentes nas comunidades humanas, somente duas eram consideradas políticas e constituintes do que Aristóteles chamava de bios politikos: a ação (praxis) e o discurso (lexis), dos quais surge a esfera dos negócios humanos (ta ton anthropon pragmata, como chamava Platão), que exclui estritamente tudo o que seja apenas necessário ou útil.” (id, ibid. pp. 33-34)

No resgate da experiência democrática grega, Arendt, assim, procura mostrar as diferenças radicais entre a esfera do mercado e a esfera da política: na primeira, o ser humano encontra-se em posição de sujeição; na segunda, exercia sua liberdade. Sua organização social se fundamenta sobre a divisão entre a esfera pública-política e a esfera privada, na qual se interage em família e se realizam as atividades básicas para a sobrevivência. A esfera pública-política é regida pelo princípio da liberdade e acessível apenas aos homens livres das necessidades da vida, livres da coerção por outros homens. Ser político e viver na *polis* significava que tudo se dizia por meio de palavras e de persuasão, e não com a força ou violência.

A condição de cidadania permitia a igualdade entre seus membros, no sentido de ter privadamente um lugar no mundo, o que lhes facultava participar dos assuntos do mundo comum, a entrada na esfera público-política e, ao mesmo tempo, ocultar o que seria necessário. A esfera público-política cumpria duas condições essenciais:

- Permitia a todos serem vistos e ouvidos por todos, quer dizer, dar a mais ampla publicidade para um fato visível de todas as perspectivas possíveis. Neste âmbito, a presença dos outros assegura a realidade do mundo e a publicidade que permite a permanência através dos séculos de qualquer coisa que os homens queiram preservar do desgaste natural do tempo; e
- Possibilitava um mundo comum diferenciado do lugar que se possuía/ocupava privadamente nele - o mundo dos assuntos humanos comuns.

Essa esfera era o lugar em que os homens podiam mostrar sua unicidade, sua distinção e alteridade mediante o discurso e a ação, em que podiam mostrar-se como eram, em que tinham de distinguir-se constantemente dos demais, demonstrando, com ações únicas ou “blefes”, quem era o melhor. A esfera privada, a seu turno, seria regida pela necessidade, tendo um traço distintivo primordial: nela, os homens estariam privados de realizar algo mais permanente que a própria vida, pois estariam alienados, longe dos demais, o que lhes retiraria toda e qualquer razão para a agência. Sem o incentivo à agência, estariam privados das mais elevadas capacidades humanas – o discurso e a ação. Na esfera privada, no entanto, duas condições se cumpriam:

- Era o lugar em que se possuía privadamente, ou seja, seria um lugar próprio no mundo; e
- O que se necessitava ocultar permaneceria oculto. Aqui se refugiavam as paixões, os pensamentos, as delícias dos sentidos, ou seja, o que tem uma existência tão obscura quanto o amor, a morte, a dor.

Para Arendt, essa separação é importante e jamais foi inteiramente esquecida:

“O que impediu que a polis violasse as vidas privadas de seus cidadãos e as fez ver como sagrados os limites que cercavam cada propriedade não foi o respeito pela propriedade privada tal como a concebemos, mas o fato de que, sem ser dono de sua casa, o homem não podia participar dos negócios do mundo porque não tinha nele lugar algum que lhe pertencesse.” (id, ibid. p. 39)

Na Idade Moderna, as esferas pública e privada se mesclam, o que, para a autora, significa dizer que, com o surgimento da sociedade, o conjunto doméstico ou das atividades econômicas se remete à esfera pública, convertendo-se os interesses privados todos em interesses coletivos, substituindo-se a ação pela conduta e estendendo-se uma transparência inaudita a todas as atividades que permitiam manter a estrutura social funcionando (o que Marx havia denominado infra-estrutura).

Para Hannah Arendt, no entanto, a distinção entre o público e o privado não poderia se dar apenas pelas formas de propriedade ou de expropriação observadas no processo produtivo. Antes, essa distinção poderia ser feita com base na oposição entre liberdade e necessidade, futilidade e realização, vergonha e honra e além:

“O significado mais elementar das duas esferas indica que há coisas que devem ser ocultadas e outras que necessitam ser expostas em público para que possam adquirir alguma forma de existência. Se examinarmos essas coisas, independentemente de onde as encontramos em qualquer civilização, veremos que cada atividade humana converge para a sua localização adequada no mundo. Isto se aplica às principais atividades da vida activa – labor, trabalho e ação; mas existe um exemplo, reconhecidamente extremo, deste fenômeno cuja vantagem para a ilustração é que desempenhou papel considerável na teoria política [a bondade] (...)” (id, *ibid.* p. 84)

A explicação pela escolha deste exemplo extremo é encontrada adiante:

“Escolhemos o exemplo reconhecidamente extremo de realizar boas obras – extremo – porque esta atividade não encontra guarida nem mesmo na esfera da privacidade – para sugerir que os critérios históricos das comunidades políticas, mediante os quais cada uma delas determinava quais as atividades da vida activa a serem admitidas em público, podem ter correspondência na natureza dessas mesmas atividades. Ao levantar a questão, não pretendo empreender uma análise exaustiva das atividades da vida activa, cujas manifestações têm sido curiosamente negligenciadas por uma tradição que a via basicamente do ponto de vista da vida contemplativa, mas tentar determinar, com alguma segurança, o seu significado político”. (id, *ibid.* p. 88)

Desenvolvendo, além, sua tese sobre a importância das esferas pública e privada, Arendt faz diversas críticas metodológicas às teses de Karl Marx, sobre a importância da materialidade na compreensão da construção social e, especialmente, sobre a ênfase na sobredeterminação estrutural, à noção de que o trabalho (e não Deus) criou o homem e que o trabalho (e não a razão) é que distinguiria o homem dos outros animais. Para ela, a compreensão da *vita activa* só poderia ocorrer de forma completa após a liberação das “amarras” criadas pelos teóricos do trabalho, que não conseguiam ir além da razão instrumental, destacando a autonomia relativa que a produção de bens simbólicos teria da infra-estrutura:

“Diferentes dos bens de consumo e dos objetos de uso são, finalmente, os ‘produtos’ da ação e do discurso que, juntos, constituem a textura das relações e dos negócios humanos. Por si mesmos, são não apenas destituídos da tangibilidade das outras coisas, mas ainda menos duráveis e mais frágeis que o que produzimos para o consumo. Sua realidade depende inteiramente da pluralidade humana, da presença constante de outros que possam ver e ouvir e, portanto, cuja existência possamos atestar. Agir e falar são ainda manifestações externas da vida humana; e esta só conhece uma atividade que, embora relacionada com o mundo exterior de muitas maneiras, não se manifesta nele necessariamente nem precisa ser ouvida nem vista nem usada nem consumida para ser real: a atividade de pensar.

Vistos, porém, em sua qualidade mundana, a ação, o discurso e o pensamento têm muito mais em comum entre si que qualquer um deles tem com o trabalho ou o labor. Em si, não ‘produzem’ nem geram coisa alguma: são tão frágeis quanto a própria vida. Para que se tornem coisas mundanas, isto é, feitos, fatos, eventos e organizações de pensamentos ou idéias, devem primeiro ser vistos, ouvidos e lembrados, e em seguida transformados, coisificados, por assim dizer – em ditos poéticos, na página escrita ou no livro impresso, em pintura ou escultura, em algum tipo de registro, documento ou monumento. Todo o mundo factual dos negócios humanos depende, para sua realidade e existência contínua, em primeiro lugar da presença de outros que tenham visto e ouvido e que lembrarão; e em segundo lugar, da transformação do intangível na tangibilidade das coisas. Sem a lembrança e sem a reificação de que a lembrança necessita para sua própria realização – e que realmente a tomam, como afirmavam os gregos, a mãe de todas as artes – as atividades vivas da ação, do discurso e do pensamento perderiam sua realidade ao fim de cada processo e desapareceriam como se nunca houvessem existido. A materialização que eles devem sofrer para que permaneçam no mundo ocorre ao preço de que sempre a ‘letra morta’ substitui algo que nasceu do ‘espírito vivo’, e que realmente, durante um momento fugaz, existiu como espírito vivo. Têm que pagar esse preço porque, em si, são de natureza inteiramente extramundana e, portanto, requerem o auxílio de uma atividade de natureza completamente diferente; dependem, para sua realização e materialização, do mesmo artesanato que constrói as outras coisas do artifício humano.

A realidade e a confiabilidade do mundo humano repousam basicamente no fato de que estamos rodeados de coisas mais permanentes que a atividade pela qual foram produzidas, e potencialmente ainda mais permanentes que a vida de seus autores. A vida humana, na medida em que é a criadora do mundo, está empenhada em constante processo de reificação; e

o grau de mundanidade das coisas produzidas, cuja soma total constitui o artifício humano, depende de sua maior ou menor permanência neste mundo.” (id, ibid. pp. 82-83)

De cunho mais filosófico e crítico, a elaboração de Arendt sobre a constituição e a importância da existência de um espaço público, em que os seres humanos interagiriam com base na persuasão racional, desinteressada de sua posição na cadeia produtiva, com vistas a debater e construir um ideal de bem comum, com autonomia relativa, isto é, não refletindo uma sobredeterminação estrutural ou determinismos históricos ou materiais, irá influenciar, mais tarde, outro autor, cuja contribuição para a compreensão da importância da comunicação na política será decisiva: Jürgen Habermas.

4.1.2. A Esfera Pública em Habermas

Em *Mudança Estrutural da Esfera Pública*, de 1961, Habermas, visivelmente inspirado em Arendt, não pretendeu estudar o surgimento da esfera pública em geral, mas analisar as origens e transformações da esfera pública burguesa como categoria historicamente definida e ligada ao desenvolvimento da sociedade burguesa, nascida na Europa, a partir da Baixa Idade Média. Reconhece a existência de outras variantes de esfera pública (plebéia, helênica e de representação pública feudal), mas não lhes dedica tanta atenção, por não considerá-las esferas de comunicação política pública, mas de “representação” pública do poder, da autoridade e do brilho da nobreza que precisavam ser exibidos.

A opinião pública e a esfera pública burguesa vão surgir na trilha da troca de mercadorias e da troca de informações iniciadas com o capitalismo financeiro e mercantil, desenvolvidas com as feiras e os burgos e o surgimento dos primeiros correios e imprensa. O crescimento do comércio, o surgimento das companhias e das sociedades por ações, o desenvolvimento cada vez maior do mercado exterior, vão exigindo maiores garantias institucionais, ou seja, no caso, políticas e militares. Paralelamente, temos o desenvolvimento do Estado-nação, que nacionaliza economias antes mais localizadas, e do Estado moderno como centralização política, com administração e exército permanentes: é a consolidação do chamado “poder público”, sendo, aqui, “público” sinônimo de “estatal”. Portanto, há um fortalecimento do Estado e da burguesia, porém o Estado sendo dirigido pela nobreza e a burguesia sendo privada do poder.

Estão aí os elementos fundamentais da contradição que levará ao surgimento da esfera pública burguesa: a força emergente e paulatinamente hegemônica na economia está desprovida de poder político – é fraca no “poder público”, mas vai assumindo posição central no “público”. Por outro lado, vai se tornando também mais educada (letrada) e se constituindo como um público economicamente poderoso que consome informações (imprensa),

discute suas preocupações culturais e materiais em variados fóruns informais (como cafés e salões de festas) ou formais (como clubes de leitura) e busca influir nos rumos políticos (Habermas, 1961).

Portanto, a “*esfera pública burguesa pode ser entendida inicialmente como a esfera de pessoas privadas reunidas em um público*” para defender a sua liberdade econômica e atacar o próprio princípio de dominação vigente, ou seja, torná-lo racional: não baseado numa superioridade determinada por uma origem hereditariamente nobre, mas no melhor argumento racionalmente submetido à opinião pública. A esfera pública burguesa surge em “*espaços culturais tornados públicos*” num campo tensional entre Estado e sociedade civil, ou seja, como uma ponte entre a sociedade decadente representada pela corte e a nova sociedade (burguesa) emergente (Habermas, 1961).

O processo de transição que se dará terá claras marcas nacionais. Na Inglaterra, mais negociado entre a burguesia e a aristocracia em torno de uma maior abertura na esfera pública parlamentar ainda com a participação da corte e com o governo encabeçado pelo monarca. Processo facilitado pelo hibridismo econômico de certos setores feudais e burgueses: proprietários de terra que investem no comércio, enquanto burgueses compram terras. Na França, com a ruptura mais radical da Revolução Francesa. Na Alemanha também de forma mais negociada e menos pública devido a uma relativamente menor força da burguesia.

Entretanto, mesmo com suas particularidades, a esfera pública burguesa mantém uma série de características básicas semelhantes:

- A reunião permanente de indivíduos num público, buscando formar racionalmente uma opinião pública baseada no melhor argumento;
- A autoridade do melhor argumento se sobrepõe à hierarquia social e se contrapõe a esta, colocando-se, neste sentido, o burguês como um ser humano com direitos universais e não inferior ao aristocrata.

Mas a esfera pública burguesa nasce como esfera de proprietários privados, de origem branca, européia, burguesa e masculina, se não machista. Dela se excluíam as mulheres e os empregados, pois eram vistos como pessoas sem autonomia para decidir em razão do melhor argumento. Mesmo assim, esta ficção de uma esfera pública ganha legitimidade naquele contexto de luta da sociedade civil contra o mercantilismo e o absolutismo, ao fazer convergir os interesses dos proprietários privados com o das liberdades individuais, pois a propriedade privada era vista como a base da liberdade e mesmo da igualdade, permitindo com que a burguesia identificasse a sua emancipação política com a emancipação política em geral e mesmo com a emancipação humana.

No final do século XIX e início do século XX, ocorre a entrada dos trabalhadores na cena política, pela extensão do voto. Numa situação desfavorável na disputa direta na esfera privada contra o capital, os mais fracos vão se contrapor também por meios políticos àqueles que são mais fortes no mercado. Tratava-se, afinal, de cobrar a promessa do Estado burguês de garantia de acesso igual para todos. Portanto, não somente os sindicatos reforçam

suas ações no mercado de trabalho, como lutam por conquistas na própria legislação, por meio dos partidos socialistas.

Assim, o Estado amplia suas funções de estruturação da sociedade civil: confia tarefas públicas a pessoas privadas; coordena atividades econômicas privadas por meio de planos econômicos; investe na produção e distribuição; regula preços de mercadorias inclusive da força de trabalho; define direitos legais de trabalhadores, inquilinos e outros usuários. Segundo Habermas, neste sentido o mundo trabalhista se estabeleceu como uma esfera *sui generis* entre o setor público e o setor privado. Entretanto, em geral, as intervenções do Estado, mesmo em que tenham sido obtidas contra interesses ‘dominantes’, estão no interesse da manutenção de um equilíbrio do sistema que não possa ser mais assegurado por meio do mercado-livre.

A esfera pública literária também entra em decadência, pois não era um simples espaço de consumismo cultural, nem a cultura burguesa uma mera ideologia. Agora, as leis do mercado também penetram na esfera reservada às pessoas privadas como público, o raciocínio tende a se converter em consumo e o contexto da comunicação pública se dissolve nos atos estereotipados da recepção isolada. Os *mídia* ampliam a esfera pública, mas esta, midiaticamente ampliada, perde o conteúdo político para poder vender mais e temos o raciocínio perdendo espaço para a forma, e uma diminuição da distância entre fato e ficção. Os meios de comunicação e seus produtos digeríveis e descartáveis tiram uma visão totalizadora do real e mudam a própria forma de comunicação e raciocínio. O público leitor dá lugar ao consumidor: o mundo mostrado nos meios de comunicação só aparenta ainda ser uma esfera pública. Enfim, depois de chegar e se consolidar no poder, a burguesia já não precisa ser crítica e nem sustentar uma esfera pública crítica.

O poder é exercido num jogo entre associações originárias da esfera privada, partidos originários da esfera pública e o aparelho do Estado que, por meio dos *mídia* favoráveis, buscam o apoio ou, ao menos, a tolerância do público que, a rigor, não é mais público mas apenas destinatário de uma publicidade subvertida em seu papel original: agora a publicidade deixa de ser uma forma de controle público do poder para ser um instrumento de manipulação de uma opinião (não)pública. O Parlamento também está penetrado por interesses privados e as leis surgidas por esta via, deixando de ser verdades constituídas no melhor argumento, passam a ser uma obrigatoriedade. O público (agora também a massa de assalariados) como tal só esporadicamente é inserido neste circuito do poder e só para aclamar.

Há uma refuncionalização da esfera pública ligada à evolução da imprensa: a instituição por excelência da esfera pública, se comercializa e supera a diferença entre circulação de mercadorias e público. No início do século XIX, torna-se instituição de determinados membros do público como pessoas privadas - ou seja, pórtico de entrada de privilegiados interesses privados na esfera pública. Com as novas mídias do século XX (rádio, cinema falado e televisão), a esfera pública se amplia, perde vitalidade e se modifica com os interesses privados que se fazem presentes de modo privilegiado por meio do “jornalismo-publicitário” dirigido a um ‘público’, que agora, em lugar de

ver a imprensa intermediando a opinião pública, passa a ver uma opinião (não) pública ser cunhada primeiro por meio dos *mídia*.

Enquanto isto, desenvolvem-se as técnicas de publicidade e de relações públicas, por meio das quais grandes empresas capitalistas passam a trabalhar a opinião pública e têm como tarefa central a construção do consenso e de uma opinião pública encenada. Mas consenso fabricado não é opinião pública. A crítica cede lugar ao conformismo e o consenso passa a ser uma boa vontade conquistada com a publicidade. A esfera pública burguesa assumiu a característica feudal de ser um espaço de representação diante do público. A Publicidade, que então era vista como a desmistificação da dominação política, agora é um instrumento de dominação. Era transparência e agora é mecanismo de guardar segredos. É a refeudalização da esfera pública. As grandes instituições jornalísticas vão criar um aparelho que certamente representa um máximo de público e um mínimo de opinião que vai romper com o ideal liberal de opinião pública.

Com o afastamento do público das decisões, a esfera pública só é mobilizada periódica, temporária e transitoriamente para as eleições. Porém, a rigor, nem aí se organiza uma esfera pública argumentativa, mas uma esfera estatuída de modo demonstrativo e manipulador. Daí a força das pesquisas de opinião e o marketing político como instrumento para vender a política apoliticamente. Neste quadro, o eleitorado desintegra-se como público; os meios de comunicação são simples transmissores de propaganda; e as atividades para as massas passam a ser manifestações publicitárias em que o público é composto de figurantes gratuitos para as transmissões de TV. Enfim: em lugar de opinião pública, há apenas um clima de opinião. De uma opinião não-pública, sem autonomia e racionalidade, mas que pressiona, como consumidor, o atendimento de certas necessidades levantadas e medidas por pesquisas de opinião e introduzidas nos programas eleitorais, pois a manipulação tem limites e precisa atender uma parte de suas demandas. Temos, assim, a nova esfera pública burguesa: desenvolvida, demonstrativa, manipulativa e temporariamente estabelecida.

Em suma, ao analisar a decadência da esfera pública burguesa, Habermas vai distinguir duas tendências: de um lado, ela penetra esferas cada vez mais amplas da sociedade e, de outro, simultaneamente, perde a sua função política, qual seja a de submeter os fatos tornados públicos ao controle de um público crítico e atuante. A noção de publicidade perde o seu sentido. As zonas de segredo do poder aumentam ao invés de diminuir. Tal decadência se dá no quadro do fortalecimento de um Estado intervencionista em meio ao domínio dos monopólios e da acentuação do imperialismo britânico. Esse Estado, ao constitucionalizar uma esfera pública politicamente ativa, revela a sua face de defensor dos interesses de classe da burguesia. É o fim da pretendida separação entre Estado e sociedade. Não há mais, como rezava a concepção original da esfera pública burguesa, de um lado, um público pensante, ativo, crítico, capaz de influenciar os governantes e, de outro, o Estado, permanentemente submetido às opiniões daquele público.

É na análise da decadência da esfera pública burguesa que se percebe com maior detalhe o caráter normativo da Teoria do Espaço Público em Habermas, embora haja diversas críticas a respeito do modo simplificado ou mesmo simplista sobre essa etapa. A decadência da representatividade pública das cortes provoca o surgimento a esfera do poder público, aparelho que detém o monopólio da utilização legítima da força. Como contrapeso a esta autoridade, surge então a sociedade civil burguesa, uma esfera privada da sociedade que se torna publicamente relevante. Cafés, salões, associações de conversação são a arena do público que se constitui como relevante nessa nova esfera pública. Esse público, constituído por pessoas cultas e proprietárias, é que constitui a opinião pública entre os séculos XVII e XVIII, uma opinião pública que lutava contra o absolutismo e contra a regulamentação que se queria impor aos seus negócios privados.

O discurso essencial de constituição dessa esfera pública burguesa é o da participação de todos. Afinal, uma esfera pública da qual certos grupos fossem excluídos não seria digna deste nome. O capitalismo da livre-concorrência permitia o discurso de que todos têm chances de serem cultos e proprietários, embora, em verdade, só o burguês, de fato, pudesse ter acesso à esfera pública politicamente atuante. A rigor, Habermas o diz, o interesse de classe, burguês, é a base da opinião pública, daquela específica e datada opinião pública. É aqui, em meio a esse cenário, de uma opinião pública com tais características e limitações, que se desenvolve uma noção absolutamente essencial da esfera pública - a da publicidade dos atos do governante, a idéia de que o poder político, por estar sujeito a uma série de tentações, necessita do controle permanente, vigilante, da opinião pública.

Tudo isso configura em Habermas a aurora da esfera pública. Mas o próprio desenvolvimento do capitalismo, o fim da livre concorrência, cobrando a existência de um Estado intervencionista, já aí deliberadamente a favor dos interesses burgueses, não mais acicatado pelos resquícios feudais, vai modificar essa esfera pública, levando-a à decadência. Habermas dirá, com propriedade, que a interpretação liberal do Estado de Direito burguês é reacionária. Ela não admite a presença de um público constituído de massas desprovidas de propriedade e formação cultural.

Os partidos, a partir do século XIX, passam a ser instrumentos de formação de vontades, mas não nas mãos do público e sim daqueles que mandam no aparelho do partido. Com eles, o Parlamento é degradado a uma assembléia de facções. O deputado individual decide em função da facção partidária a que pertença. O parlamento torna-se um local em que os funcionários do partido, presos a mandatos, se encontram para referendar decisões já tomadas. Nada mais a ver com um público que discute antes e depois das decisões do parlamento.

A destruição do contexto público dos eleitores enquanto público é revelada pela imobilidade da maior parte do eleitorado. As eleições, a nova encenação da esfera pública política, são a expressão da forma decadente da esfera pública burguesa. O eleitor é integrado pelo marketing político ao setor de consumo. Não faz mais conexão entre as

suas opiniões e a sua função política. O que se torna real na esfera pública manipulada é uma atmosfera pronta para a aclamação, é um clima de opinião, não uma opinião pública.

A opinião do povo raramente mantém alguma função politicamente relevante. A ficção constitucional “opinião pública”, ainda tão cara às classes dominantes, não pode mais ser identificada no comportamento real do próprio público. A opinião pública, desde meados do século XIX, passa a ser definida em função da manipulação praticada pelas classes dominantes. As pesquisas de opinião servem aos politicamente dominantes como balizamento para as suas decisões. A opinião pública, ou o que é denominado como tal, é objeto de dominação. Ainda assim, Habermas admite que a realidade constitucional da social-democracia deva ser vista como um processo no curso do qual possa se afirmar uma esfera pública politicamente ativa, subordinada ao mandamento democrático de ser público todo o exercício de poder social e de dominação política.

4.1.3. A Crítica a Habermas e Desenvolvimentos Teóricos Posteriores

Em trabalhos posteriores, Habermas (Calhoun, 1993), continua buscando uma esfera pública autêntica e vendo, como uma das condições de sua existência, a sua auto-geração, instituição e concorrência com a publicidade não crítica. Nesta atitude intelectual de crítica e busca, afirma que o projeto da modernidade ainda não se cumpriu, pois modernidade não é uma simples modernização econômica e administrativa: esta depende de padrões do que chamaríamos racionalidade comunicativa. Daí, chega aos conceitos de mundo da vida e sistema e vê as novas esferas públicas autônomas surgindo no mundo da vida, na forma de solidariedade, em contraposição aos poderes do sistema (administrativo e econômico) (Calhoun, 1993).

Do mesmo modo que afirmava não parecer necessário gastar mais palavras sobre o fundamento de classe das revoluções burguesas, parece chegar à conclusão de que o fundamento de classe das novas esferas públicas autônomas é o de serem não burguesas, apesar de serem difíceis de definir socialmente. Na Alemanha, fortalecem-se reações – que partem da base – ainda localizadas e fragmentadas. São tendências contrárias: de um lado setores oficiais ressecados e de outro grupos resistentes difíceis de definir em termos sócio-estruturais que se tornaram o núcleo de esferas contra-públicas autônomas - velhos e jovens, feministas e homossexuais, deficientes e desempregados ativos, profissionais radicais, donas-de-casa suburbanas etc. (Calhoun, 1993).

Avritzer e Costa (2004) apontam, de sua parte, três momentos distintos na revisão analítica feita por Habermas à *Mudança Estrutural*, quando da reedição da obra em alemão, em 1990:

“1. A partir das novas pesquisas da sociologia da comunicação e do comportamento político, o autor relativiza a tese linear anterior de que os cidadãos, na sociedade de massas, teriam se transformado, de politicamente ativos em privatistas, de atores da cultura em consumidores de entretenimento. Não se deve subestimar, segundo o autor, o potencial de crítica e de seleção de um público capaz de preservar suas diferenciações internas e sua pluralidade, a despeito da pressão cultural e politicamente homogeneizadora da mídia;

2. Partindo do modelo em dois níveis de sociedade (a diferenciação entre sistema e mundo da vida) desenvolvido em sua Teoria da Ação Comunicativa, Habermas mostra que a força sociointegrativa que emana das interações comunicativas voltadas para o entendimento, próprias do mundo da vida, não migra imediatamente para o plano político, pacificando aí as diferenças de interesses e disputas de poder existentes. Recusa-se a fórmula rousseauiana, segundo a qual a virtude cívica dos cidadãos individuais proporcionará per se a constituição de um conjunto de cidadãos orientados para o bem comum. A fonte da legitimidade política não pode ser, conforme Habermas, a vontade dos cidadãos individuais, mas o resultado do processo comunicativo de formação da opinião e da vontade coletiva. É esse o processo que, operado dentro da esfera pública, estabelece a mediação entre o mundo da vida e o sistema político, permitindo que os impulsos provindos do mundo da vida cheguem até as instâncias de tomada de decisão instituídas pela ordem democrática;

3. Segue-se a percepção de uma ambivalência constitutiva da esfera pública: nela desembocam tanto os fluxos comunicativos originados no mundo da vida – portanto gestados em relações voltadas para o entendimento – quanto os esforços de utilização dos meios de comunicação para a produção de lealdade política e para influenciar as preferências de consumo. A canalização dos fluxos comunicativos provindos do mundo da vida para a esfera pública é operada, fundamentalmente, pelo conjunto de associações voluntárias desvinculadas do mercado e do Estado, a que se denomina sociedade civil. As chances de tais associações influenciarem efetivamente a esfera pública, se contrapondo aos atores sistêmicos, marcando-a com seus temas, permanecem grandezas a ser, em cada caso, avaliada empiricamente.” (Avritzer e Costa, 2004, pp. 708-709).

Com efeito, se, como avaliou Habermas, a legitimação do *Welfare State* se deu via barganha salarial, eleições gerais, sindicatos e partidos autônomos dos trabalhadores, houve considerável aumento da capacidade de intervenção do Estado na economia, provocando uma pacificação dos conflitos de classe. Mas, no final do século XX, há uma crise de difícil solução, pois o capitalismo desenvolvido nem pode viver sem o Estado social nem coexistir com a sua expansão contínua. Contra os "legitimistas" e os "neoconservadores", ele aposta numa postura crítica de novos movimentos, que são dissidentes deste tipo de economia e buscam uma alternativa para que o mundo da vida não continue ameaçado pelo mercado e a burocracia do Estado. Estes herdaram o mais avançado do Estado social, mas ainda não têm uma alternativa a ele.

Trata-se, então, de construir um novo “poder”: “Eis o que quero dizer: o poder de integração social da solidariedade deveria ser capaz de resistir às ‘forças’ dos outros dois recursos, dinheiro e poder administrativo”. O caminho é a constituição de “esferas públicas autônomas”, que não lutariam “diretamente por dinheiro ou poder, mas por definições”. Como exemplo, apresenta os movimentos regionais, feministas e ecologistas. Estas “esferas públicas autônomas” também “se põem em comunicação uma com as outras tão logo o potencial é aproveitado para a auto-organização e para o emprego auto-organizado dos meios de comunicação”. (Calhoun, 1993)

Habermas, assim, vai admitir a correção da crítica quanto à subestimação do papel específico da esfera plebéia. Ele declara-se aberto para a dinâmica interna de uma cultura do povo comum, não mais compreendida como um eco passivo da cultura dominante, mas expressão de um projeto alternativo ao projeto burguês de dominação. Desde o início, admitirá, um público burguês dominante entra em choque com um público plebeu.

Essa idealização da categoria esfera pública parece acompanhá-lo quando se trata da imprensa. Há um evidente maniqueísmo no trato com ela. Na fase de surgimento e crescimento da esfera pública burguesa emerge uma imprensa heróica, corajosa, capaz de levar adiante a luta político-partidária da burguesia, uma imprensa sem mácula, em que não há a intromissão de interesses estranhos à atividade jornalística. No outro momento, o da decadência da

esfera pública, no lugar de Deus, surge o Demônio. Aqui, trata-se de uma imprensa maldita, pórtico de entrada de privilegiados interesses privados, como ele diz, e aqui, de raspão, passa pela televisão e pelo imbricamento com a publicidade. Quando adentra o século XX, pensa num modelo de imprensa controlado pelo Estado, permeado por instituições públicas e semi-públicas, concebido para preservar o caráter público do jornalismo, modelo possível de ser discutido apenas naquele cenário europeu e social-democrata e que hoje encontra-se sob a artilharia das políticas neoliberais, dispostas a destruir quaisquer resquícios de presença estatal na imprensa.

Não há como negar a influência do pensamento de Habermas na discussão sobre Democracia, mais recentemente, especialmente nos estudos sobre processos de redemocratização ou de transição democrática, quando se procura mostrar que, ao lado da construção de instituições democráticas (eleições livres, parlamento ativo, liberdade de imprensa etc.), a vigência da democracia implica a incorporação de valores democráticos naquilo que Avritzer (1996) e Avritzer e Costa (2004) denominaram “práticas cotidianas”. Nesse caso, segundo esses autores,

“(...) a análise dos processos sociais de transformação verificados no bojo da democratização não poderia permanecer confinada na esfera institucional, deveria, ao contrário, penetrar o tecido das relações sociais e da cultura política gestadas nesse nível, revelando as modificações aí observadas. Dessa maneira, a crítica sociológica às teorias da transição [democrática] indica a necessidade de estudar, de forma reconstrutiva, o modelo concreto de relacionamento entre o Estado, as instituições políticas e a sociedade, mostrando que nessas interseções habita, precisamente, o movimento de construção da democracia. A democratização, nesse caso, já não é mais o momento de transição, é o processo permanente e nunca inteiramente acabado de concretização da soberania popular.” (Avritzer e Costa, 2004, p. 704)

Afirmam, também, que:

“Para a construção de [uma] abordagem sociológica da democratização, a incorporação de conceitos como sociedade civil e espaço público, desenvolvidos mais adequadamente em outros contextos, desempenha uma função-chave. Eles permitem a ressignificação da imensa gama de trabalhos particulares que, em uma operação quase etnográfica, haviam estudado os diferentes atores surgidos ao longo da democratização e suas formas de relacionamento com o Estado e as instituições, permitindo que fossem contextualizados em um marco teórico amplo. Essas categorias, não obstante, não são de uso exclusivo daquele campo que aqui se denomina de tratamento sociológico da democratização. Elas apresentam, na verdade, uso múltiplo e diverso, assumindo em cada contribuição uma conotação própria.” (Avritzer e Costa, 2004, p. 704)

De fato, o conceito de esfera pública, nos anos 1990, ensejou o desenvolvimento de uma linha de pensamento que identificou uma esfera para a interação legal de grupos, associações e movimentos, dentro da teoria democrática, indo além do debate entre elitistas, pluralistas e neopluralistas. Abriu-se espaço, igualmente, para duas áreas de investigação na teoria social que se mostraram muito produtivas: as teorias sobre movimentos sociais e sociedade civil e o estudo dos meios de comunicação de massa. Em Habermas, mais que em outros pensadores sobre a Esfera Pública, há preocupação e menção ao poder desestruturador/reestruturador das TIC na conformação da esfera pública, seja no momento em que a imprensa se estrutura, mas ainda permanece restrita a determinadas classes, seja quando se transforma em meio de comunicação de massa, em fins do século XIX. Essa segunda dimensão também se torna mais frutífera para discutir a tensão entre a autonomia da crítica cultural e o caráter comercial do processo de produção cultural, por força da infiltração mútua das esferas pública e privada, com o advento do Estado de Bem Estar.

Em textos relativamente recentes, verifica-se a preocupação com o poder desestruturante/reestruturante que as mídias digitais exerceriam na definição de um espaço público, comparando-as com as mídias mais tradicionais. Mas essa preocupação não decorre de uma obsessão com a tecnologia em si, mas com os processos sociais e políticos em curso em uma determinada sociedade e sua concepção de democracia: na esfera pública, desembocam tanto os fluxos comunicativos originados do “mundo da vida” quanto os esforços de utilização dos meios de comunicação para a legitimação política e a influência nos padrões de consumo. Caberia aos atores sociais, dentro de processos de redemocratização, romper os limites da esfera institucional e avançar mais profundamente nas esferas sociais e da cultura política, assumindo a responsabilidade pela preservação e ampliação da infra-estrutura comunicativa próprias do “mundo da vida” e pela produção de microesferas públicas, associadas à vida cotidiana. Segundo Avritzer e Costa (2004), tais atores canalizariam os problemas tematizados na vida cotidiana para a esfera pública, tentando participar do processo decisório, garantindo a transparência no mesmo e exercendo ora o papel de *watchdogs*, ora o papel de defensores de determinadas políticas públicas.

A influência dos atores sociais na esfera pública, talvez pela facilidade apresentada pelas TIC, no entanto, necessitariam de regulação ou de “autolimitação”, sob dois fundamentos:

“O primeiro diz respeito à complexidade, qual seja, para que possam funcionar como catalizadoras dos processos espontâneos de formação da opinião, as organizações da sociedade civil não podem transformar-se em estruturas formalizadas, dominadas pelos rituais burocráticos. De outra forma, o ganho de complexidade poderia significar a rendição aos imperativos organizacionais e o conseqüente afastamento da base. A segunda autolimitação diz respeito diretamente à questão do poder. Para Habermas, os atores da sociedade civil não podem exercer poder administrativo, isto é, a influência destes sobre a política se faz através das mensagens que, percorrendo os mecanismos institucionalizados do Estado constitucional, alcançam os núcleos decisórios. Dessa forma, procura-se afastar a idéia de que a sociedade civil possa assumir funções que cabem ao Estado.” (Avritzer e Costa, 2004, p. 710)

No momento atual, parece configurar-se um novo marco, em que a mudança tecnológica influencia sobremaneira a comunicação humana e as formas pelas quais as demais inter-relações (sociais, políticas, econômicas) se moldam. À medida que o funcionamento das instâncias do Público fica mais dependente dos *mídia* e, ao mesmo tempo, estes se organizam em torno de interesses particulares, a comunicação pública tende a perder o seu caráter livre e autônomo, exprime cada vez mais imperfeitamente a dinâmica da sociedade civil e adquire características técnico-instrumentais acentuadas.

Associadas a essa mudança tecnológica, alguns autores mostram que há também mudança paradigmática quanto aos discursos permitidos no âmbito da Sociedade. Cohen e Arato (1992), por exemplo, dão destaque ao desenvolvimento histórico dos chamados *new publics*: ao lado do crescimento desenfreado da grande mídia e da penetração da cultura pelas lógicas do dinheiro e do poder que dele decorre, verifica-se um processo de “desprovincialização” e “modernização” do chamado “mundo da vida”, que culmina com a criação e expansão de novos públicos e novos loci de realização de formas críticas de comunicação, que serão examinadas mais à frente. Outros autores, em linhas de pensamento muito próximas, como Fraser (1992 e 2002) e Gilroy (1993) vão falar,

respectivamente, dos *subaltern counterpublics* e dos *diasporic publics*. No entanto, para os fins deste trabalho, chama a atenção a crítica à negligência com que Habermas se refere às possibilidades de ampliação dos mecanismos institucionalizados de formação da vontade política, conferindo-se poderes efetivos aos denominados *deliberative publics*, apontado por diversos autores, como Avritzer (2002) e por Sérgio Costa (2002):

“As inovações e transformações sociais que têm no espaço público seu universo de manifestação e reprodução não representam meras mudanças discursivas, como se se tratasse simplesmente de conferir novos nomes a velhos modelos de relações sociais. Aos novos nomes dados aos processos sociais correspondem novos significados compartilhados coletivamente e, decorrentemente, o surgimento de restrições (inicialmente morais, podendo se transformar em constrangimentos legais) a determinadas formas de ação ou comportamento, até então aceitas socialmente. Ressalte-se, contudo, que a relação entre as reconfigurações do espaço público e as mudanças nos padrões de ação dos diferentes agentes sociais não é direta e linear. O crescimento da importância pública do movimento negro, do movimento feminista ou do movimento ambientalista, por exemplo, não tornou os brasileiros imediatamente menos racistas, menos sexistas ou seriamente preocupados com a sustentabilidade ambiental. Não obstante, parece inegável que, nos últimos anos, o racismo, o sexismo ou o uso perdulário dos recursos ambientais perderam parte de sua legitimidade “natural”, reduzindo-se correspondentemente os espaços sociais nos quais as manifestações racistas, sexistas ou voltadas para a degradação ambiental não mereçam condenação imediata”. (Costa, 2002, p. 184)

A pujança que as TIC teriam, então, para revitalizar o Espaço Público passaria pela capacidade que têm de oportunizar a criação de comunidades epistêmicas plurais e dialógicas, significando que a noção mais costumeira de comunidade, geralmente baseada em parentesco, ocupação ou redes de amizade, compartilhando de um território geográfico, de uma história comum ou de um sistema de valores comuns pode ser estendida e eventualmente transcender o que a teoria social tradicional propõe a seu respeito, especialmente no que diz respeito à sua homogeneidade e em sua base não-racional para garantia de permanência. Nesse contexto, não se deve esquecer que a esfera pública constitui a arena viva e dinâmica na qual se desenvolve um permanente processo de construção, desconstrução e reconstrução discursiva e simbólica da Nação. Ao mesmo tempo, lembra Costa (2002) que, entre as diferentes formas de comunicação e sociabilidade transnacional, aquelas estabelecidas pelas articulações de movimentos sociais de diferentes origens geográficas parecem ser as mais visíveis publicamente. Verifica-se aqui, efetivamente, a circulação de temas e argumentos relacionados com a equidade de gênero, direitos humanos ou proteção ambiental, de forma simultânea, em contextos nacionais diversos e que a forma como tais temas são tratados internamente em cada país segue uma dinâmica própria, definida por fatores nacionais, como o nível de articulação dos atores sociais responsáveis pela difusão do tema, o grau de integração internacional da mídia nacional ou o interesse do governo nacional em incorporar o tema em questão à sua agenda.

Em países europeus, a esse respeito, o que se alega mais recentemente (Newman, 2007) é que as novas estratégias de governança adotadas na Europa tornam problemática qualquer delimitação do que seja “público” ou “esfera pública”. A modernização dos Estados de Bem Estar desenhada a partir dos anos 1980 requer mudança do centro de poder do Estado para o Mercado e a delegação de responsabilidades dos domínios públicos para os domínios particulares. Os valores liberais associados à tradicional esfera pública não apresentam respostas satisfatórias para as questões culturais, de crenças e identidades, de diversidade social e as crescentes desigualdades.

Para essa autora, seria necessário encorajar a participação social, uma vez que os espaços “públicos”, antes claramente definidos por características nacionais, étnicas ou territoriais, encontrar-se-iam atualmente em crise de identidade, devido aos fluxos provocados pela globalização. Há que se discutir, assim, as condições em que essa participação se daria, que formas de identidade assumiriam e a que símbolos as estratégias governamentais fariam apelo, para encorajar o engajamento do público. A isso, Newman responde:

“(…) Across Europe we can trace an increasing emphasis on public participation – through consumer consultation exercises, user involvement strategies, deliberative forums, local area committees and so on. Barnes et al. (2007) highlight ways in which public institutions actively constitute their publics for the purpose of participation, and the constrained ‘political imaginary’ associated with official spaces and practices of participation. They also argue that marginalized or politically less powerful publics are more likely to be mobilized, and their voices heard, through autonomously organized groups than through ‘official’ forms of consultation and participation established by governmental bodies. This takes us to a third concept around which the work of rethinking is taking place: that of ‘public action’. Again this is a wide reaching concept, encompassing a range of forms of social agency – from local campaigns to anti-globalization movements and publicly supported interventions into crisis situations (famines, environmental disasters, the plight of refugees, human rights abuses) across the globe.” (Newman, 2007, p. 42).

Para a autora, com essas novas alianças entre acadêmicos, ativistas e decisores políticos, o desafio a ser superado seria a criação de um espaço público cujo imaginário contivesse as seguintes características:

- (a) **Transnacionalidade:** seria um lugar em que as demandas éticas e políticas não estariam restritas a fronteiras nacionais, da mesma forma que possibilitassem que novos imaginários sociais ali também se manifestassem, superando as formas tradicionais de interação política;
- (b) **Caráter crítico e construtivista:** as identidades e os relacionamentos não seriam dados, mas construídos mediante a prática social e política, criticando-se, igualmente, as receitas inculcadas ao longo das últimas três décadas a respeito do papel do Estado e a influência exercida sobre a formação dos públicos e na expressão da esfera pública;
- (c) **Liberdade:** esse espaço público não seria demarcado pelos imaginários políticos associados à idéia de “comunidade” como um lugar de governança, “consumerismo” como um princípio da reforma do serviço público ou “responsabilidade” como um discurso emergente de cidadania.

Esses elementos, apesar de sua importância, não seriam adequadamente tratados pelos teóricos da Democracia. Uma razão apontada é o fato de que estes apenas consideram a contribuição dos novos atores sociais para a democratização no sentido de fortalecer a posição das elites democráticas no jogo da política institucional, negligenciando o papel exercido pelos movimentos sociais, as associações de vizinhos e de representação de interesses específicos, ONGs e outras e sua potencialização pelo uso das TIC. Outra razão apontada é a falta de um conceito substantivo de espaço público, por parte dos teóricos da Democracia, que permita entender como se constroem, na esfera pública, a legitimidade e o poder efetivo que os novos atores sociais conquistam, pela comunicação pública, e como a existência ou inexistência de uma esfera pública politicamente atuante tem papel

fundamental na construção de uma cultura democrática e na constituição de mecanismos de fiscalização pública que inibissem o clientelismo e o particularismo.

Uma análise rigorosa desse novo Espaço Público deveria, assim, levar em consideração a situação complexa das dimensões factuais e normativas – as estruturas de comunicação objetivas, por um lado, e o sentido político (ético e moral, conforme Hannah Arendt) dessas mesmas estruturas, por outro. Estas dimensões, complementares porém opostas entre si, geram tensões, especialmente em relação à sua capacidade de atender às expectativas sociais de transformações.

Para entender o contexto novo, os padrões novos de sociabilidade que dele decorrem, no entanto, é desejável revisar um outro marco teórico, cujos pressupostos muito têm sido utilizados na defesa da Internet como elemento catalisador de mudanças sociais: o Ciberespaço e a Democracia Virtual.

4.2. Mundos reais e virtuais: entendendo o Ciberespaço e a Ciberdemocracia.

Se, em sua gênese, os espaços públicos tinham endereço e existência física, real, os ambientes discursivos oportunizados pela utilização mais intensiva de tecnologia de informação e comunicação fazem surgir ambientes discursivos sem qualquer necessidade de endereço físico e interação face-a-face. Não se trata de um exercício de engenharia institucional ou de uma planificação determinística da mudança social, mas sim de um esforço em vencer o ceticismo que pesa sobre a possibilidade concreta de criação de condições para o exercício pleno da Democracia.

Essa possibilidade tem um certo tom otimista em termos de futuro, mas nasce de um certo pessimismo sobre as condições atuais de exercício dos direitos individuais. A favor da possibilidade de uma mudança revitalizadora do Espaço Público, pesa de modo significativo a determinante força normativa que a sustenta; quanto aos *mídia*, em particular, vale então a idéia regulativa de que estes dispositivos de mediação simbólica se apresentam como mandatários de um público esclarecido, que revela disponibilidade de aprendizagem e capacidade crítica, um público que os próprios mídia, simultaneamente, pressupõem, invocam e potencializam (Habermas, 1989).

De fato, no mundo “real”, é difícil encontrar, reunir e manter mobilizado um número razoável de pessoas dispostas a discutir e atuar em prol de assuntos específicos, tais como direitos de minorias ou políticas públicas voltadas para a inclusão social; no entanto, é perfeitamente possível filiar-se a *newsgroups* ou a listas de discussão e encontrar pessoas que estão ali, naquele “lugar” que não é geograficamente localizável, discutindo, assíncrona ou sincronicamente, assuntos que sejam do interesse de muitos. E é também perfeitamente possível que os membros desse grupo participem de outros grupos de discussão.

Mas outras indagações surgem: existe, efetivamente, o “mundo virtual” ou o ciberespaço é um conceito vazio? Se existem, como funcionam estes novos espaços? Como se estruturam e que regras orientam seu funcionamento? Para isso, temos que aprofundar os conceitos de Ciberespaço e Cibercultura.

4.2.1. Ciberespaço: novas formas de interação, (des)contextualizadas?

O ciberespaço, para diversos autores (Lemos, Palacios, Gibson, entre outros) se encontra preso em estruturas arcaicas, imaginárias e simbólicas de toda vida em sociedade. De fato, o termo aparece cotidianamente na imprensa e nas discussões sobre as novas tecnologias de informação. Temos uma idéia do ciberespaço como o conjunto de redes de telecomunicações criadas com o processo digital de circulação das informações mas seu conceito ainda é muito fluido, até porque o “lugar” em que ocorrem não é apenas físico, mas igualmente virtual. Estamos no ciberespaço ao usar o telefone, ao navegar na Internet, ao assistir um filme ou ao fazer as conexões entre o que a mídia falada e imprensa nos informa – mas, apesar de essa definição nos dar uma imagem do que venha a ser o ciberespaço, ela não ajuda a compreender todas as suas facetas: todas as atividades sociais que conhecemos, economia, cultura, política, vão passar (e já estão passando) por um processo de negociação, distorção, apropriação a partir de uma nova dimensão espaço-temporal de comunicação e informação que é o ciberespaço.

Para os que acreditam na sua existência, pode-se entender o ciberespaço à luz de duas perspectivas: como o lugar onde estamos quando entramos em um ambiente simulado (realidade virtual), e como o conjunto de redes de computadores, interligadas ou não, em todo o planeta, a Internet. Caminhamos para uma interligação total das duas concepções do ciberespaço, pois as redes vão se interligar entre si e, ao mesmo tempo, permitir a interação por mundos virtuais em três dimensões. O ciberespaço é, assim, uma entidade real, parte vital da cibercultura planetária que está crescendo sob os nossos olhos. Ele não é desconectado da realidade, mas um complexificador do real. Como afirmam Kellogg e outros (2000), ele aumenta a realidade, já que supre o espaço físico em três dimensões de uma nova camada eletrônica. No lugar de um espaço fechado, desligado do mundo real, o ciberespaço colabora para a criação de uma “realidade aumentada”.

O ciberespaço é concebido como um espaço transnacional em que o corpo estaria suspenso pela abolição do espaço e pelas *personas* que entram em jogo nos mais diversos meios de socialização como os BBS, os MUDs, ou o Minitel francês⁶⁹. Assim sendo, o ciberespaço seria um não-lugar, uma u-topia (Lemos, 2002) em que devemos repensar a significação sensorial de nossa civilização baseada em informações digitais, coletivas e imediatas. Ele seria um espaço imaginário, um enorme hipertexto planetário, como vimos anteriormente.

69 BBS= Bulletin Board Systems; MUDs= Multi Users Dungeons; Minitel= Sistema videotexto francês.

Os novos meios de comunicação que coletam, manipulam, estocam, simulam e transmitem os fluxos de informação criam uma nova camada que vem a se sobrepor aos fluxos materiais que estamos acostumados a receber. O ciberespaço seria um espaço sem dimensões, um universo de informações navegável de forma instantânea e reversível, um espaço único, caracterizado pela ubiquidade, pelo tempo real e pelo espaço não-físico.

O ciberespaço seria a encarnação tecnológica do velho sonho de criação de um mundo paralelo, de uma memória coletiva, do imaginário, dos mitos e símbolos que perseguem o homem desde os tempos ancestrais. Sendo, ao mesmo tempo, real e virtual (representacional), informação e contexto de interação, espaço (site/sítio) e tempo, conseguiria alterar as próprias coordenadas espaço-temporais a que estamos habituados, compactando-as, ou seja, o espaço e o tempo na rede existem na medida em que são construções sociais compartilhadas. Esta construção é estruturada pelos laços e valores sociopolíticos, estéticos e éticos que tipificam este novo espaço antropológico.

Este novo espaço, com áreas de privacidade, é um suporte aos processos cognitivos, sociais e afetivos, os quais efetuam a transmutação da rede de tecnologia eletrônica e telecomunicações em espaço social povoado por seres que (re)constróem as suas identidades e os seus laços sociais nesse novo contexto comunicacional. Geram uma teia de novas sociabilidades que suscitam novos valores. Estes novos valores, por sua vez, reforçam as novas sociabilidades. Esta dialética é geradora de novas práticas culturais.

Trata-se de um novo tipo de organização sociotécnica que facilita a mobilidade *no* e *do* conhecimento, as trocas de saberes, a construção coletiva do sentido, em que a identidade sobre uma expansão do eu baseada na diluição da corporeidade, ou seja, o que se perde em corpo, ganha-se em rapidez e aceleração do metabolismo social. Geram-se as chamadas comunidades virtuais (Rheingold, 1996; Soares, 1999), que se sustentam na partilha intelectual e na convergência da pluralidade e riqueza dos conhecimentos que emanam dos sujeitos.

Por diversas razões, não há consenso formado a respeito da definição do termo “comunidade virtual” na literatura (Leimeister, Sidiras & Kremar, 2004; Preece, Schubert & Tan, 2004)⁷⁰. No entanto, pode-se partir, para análise, do seguinte conceito: *Comunidades Virtuais são grupos de indivíduos que realizam atividades sociais e se intercomunicam assiduamente a distância, motivados por interesses comuns*⁷¹. Como qualquer mini-sociedade, uma comunidade virtual também evolui continuamente, de forma dinâmica, e adota espontaneamente estilos, normas e éticas próprias de interação social convencional.

As redes de computadores permitem a formação de comunidades virtuais através de ferramentas de comunicação bidirecional, síncronas e assíncronas, como e-mail, listas de discussão, *newsgroups*, *webforums* e *chats*

70 Os autores anteriormente mencionados afirmam que as comunidades virtuais são um objeto de pesquisa multidimensional, que pode ser analisado a partir de diversas perspectivas, incluindo a psicologia, a administração ou a ciência da computação. Além disso, atentam para o fato de que o termo se tornou um “*buzz words*”, tão freqüentemente usado que impede a diferenciação entre um termo científico e o jargão da área.

71 Essa definição está consentânea com a definição apresentada por Leimeister, Sidiras e Kremar :

“*A virtual community consists of people who interact together socially on a technical platform. The community is built on a common interest, a common problem ou a common task of its members that is pursued on the basis of implicit and explicit codes of behaviour. The technical platform enables and supports the community’s interaction and helps to build trust and a common feeling among the members*” (Leimeister, Sidiras e Kremar, 2004, p. 1).

de texto, áudio e vídeo. No passado existiram várias comunidades virtuais baseadas em tecnologias de rede. A primeira delas, descrita por Renato Sabbatini no artigo "*A grande máquina social*", sobre a "Internet vitoriana", foi a dos telegrafistas, que surgiu no século XIX. Era uma comunidade em todos os sentidos: existiam redes virtuais de amigos, "painéis", fóruns, divulgação de notícias, encontros virtuais, e até casamentos entre operadores foram celebrados via telégrafo. Primo (1997) e December (1993) lembram, a esse respeito, as comunidades virtuais estabelecidas pelos rádio-amadores – era possível o diálogo entre indivíduos, mas apenas se eles estivessem conectados ao mesmo tempo.

Na década de 1980, quando surgiram as primeiras redes de computadores, como a ARPANet (precursora da Internet), e as redes de acesso discado, como The Well, surgiu uma novíssima comunidade, que começou pequena, mas logo começou a se espalhar com grande rapidez, graças aos microcomputadores e aos surgimento dos primeiros modems de baixo custo. Foi a vez, então, do aparecimento dos famosos BBS (Bulletin Board Systems), que cresceram muito no início da década dos 90, antes da chegada da Internet comercial no Brasil.

Os BBS continuaram vivos até serem substituídos por novas tecnologias de redes, como a Bitnet (rede de email e listas de discussão), a Usenet (rede de notícias on-line), a CompuServe e a Prodigy (operadoras comerciais de redes discadas, e que foram as primeiras a atingir a marca dos milhões de usuários nos EUA), etc. A Internet, e especialmente a Web (WWW), acabaram por absorver todas essas iniciativas e incorporá-las na sua galáxia de acesso⁷².

Uma comunidade virtual de práticas não "decola" se os seus membros não forem participativos, se não houver ganho real palpável para todos e se seu conteúdo não for de interesse para a organização. As comunidades, como um organismo vivo, têm seu ciclo de vida: nascimento, crescimento, reprodução e, eventualmente, morte. Para que ocorra um ciclo de vida rico em conhecimento e recompensador para os participantes, um dos fatores essenciais é a existência de uma cultura favorável à disseminação e ao compartilhamento de conhecimento.

É importante observar que comunidades de prática sempre fizeram parte de uma estrutura informal das organizações. Elas precisam de um toque humanizado, de mediação, de estrutura, de incentivo e de gestão. O que une os participantes é a comunicação, a discussão e a troca de conhecimento. A comunicação aqui não é mais apenas uma difusão ou um transporte de mensagens, mas de uma interação no meio de uma situação que cada um contribui para modificar ou estabilizar. O ponto principal das comunidades virtuais é que as opiniões e idéias são entregues para

72 Um excelente exemplo de como se forma uma comunidade virtual ocorre na área da saúde. A Usenet, que utiliza uma hierarquia de grupos de discussão (newsgroups), tem uma que se chama alt.support. São grupos espontâneos, virtuais, formados geralmente por pacientes, parentes de pacientes e profissionais de saúde interessados em uma doença específica, e sobre a qual buscam apoio e informação na rede. Assim, existem grupos como alt.support.aids, alt.support.cancer, alt.support.depression, etc. Essas pessoas formam verdadeiras redes sociais de ajuda mútua mediante murais eletrônicos, e que acabam muitas vezes em grande envolvimento pessoal e social.

Os "chats", outro impressionante fenômeno social da rede, é bem conhecido (basta visitar por algumas horas as dezenas de "salas virtuais" de bate-papo, abertas em portais como Cosmo On-Line (www.cosmo.com.br). A própria tecnologia facilita a formação de grupos sociais homogêneos, ao permitir a pré-classificação do usuário em grupos de idade (adolescentes, adultos, etc.) e de interesse (por exemplo, paquera, românticos, sexo, etc.). Portais verticais, como os da área da saúde, também criam "chats" altamente específicos, como o da Sociedade de Cardiologia do Estado de São Paulo (SOCESP), que opera em conjunto com a UNICAMP uma discussão virtual entre cardiologistas há quase dois anos, todas as primeiras segundas-feiras do mês.

partilha e para re-interpretação dos participantes. Essa dinâmica de um contexto coletivo é uma espécie de ligação viva que funciona como uma memória, ou consciência comum.

A tecnologia da informação tornou possível às pessoas trocarem idéias e *insights* através do mundo, facilmente. Mas o ponto principal do compartilhamento é achar um interesse em comum entre as pessoas, para criar uma verdadeira conexão e dar importância a cada opinião e a cada pensamento compartilhado. Cada membro deve confiar na comunidade o suficiente para pedir ajuda e compartilhar idéias novas. A tecnologia da informação tornou possível a formação de uma comunidade global, mas é preciso gestão para tornar isto um benefício real. Nestes novos espaços sociais, geram-se, assim, novas solidariedades, novos excluídos, novos mecanismos de participação, novas formas de democracia, de negociação, de decisão, de cooperação, de afetividade, de intimidade, de sociabilidade que potencializam a emergência de sujeitos coletivos ou de inteligências coletivas conectivas (*hive mind*, no dizer de Lévy, 1992, 1999 e 2000).

No entanto, percebe-se que, entre estudos mais recentes, começa a surgir uma tendência que critica a imprecisão extrema que caracterizou a construção do conceito de ciberespaço. Eisenberg (2003), por exemplo, chega a afirmar que o ciberespaço não existe:

“O dataspace virtual de que falava William Gibson em Neuromancer, o livro que cunhou o termo, nada tem a ver com os espaços de interação social que se utilizam dos meios de comunicação eletrônica da Internet. O aparecimento de dados no dataspace – comparado às luzes da cidade, às estrelas do céu – constituía uma grade regular de objetos virtuais em um espaço infinito e, para acessar estes objetos, os usuários utilizavam a interface de seus computadores. Suas operações nesse mundo virtual, portanto, eram movimentos em um espaço infinito, e Gibson descreve-os com os mesmos recursos lingüísticos utilizados pelas ficções científicas de navegação interestelar e pelos romances do faroeste americano (lembremo-nos que os operadores do ciberespaço de Gibson são, afinal de contas, cowboys). Como toda boa ficção científica que cria um novo mundo, a persuasão do elemento fantástico de Neuromancer depende de uma hesitação permanente entre realismo e irrealismo da narrativa. O realismo, no caso do ciberespaço de Gibson, é construído através das metáforas do desbravamento por territórios desconhecidos.” (Eisenberg, 2003, p. 493-494)

Sobre a virtualização dos atores sociais, é ainda mais inclemente:

“Os operadores da Internet, conhecidos hoje como internautas, não vão a lugar algum enquanto navegam na rede. Ainda que boa parte das metáforas utilizadas pelos próprios internautas para explicar suas interações via Internet guarde semelhanças com as metáforas espaciais de Gibson, a Internet não constitui um espaço. Visitar uma homepage não é visitar alguém em sua casa; afinal, ninguém está lá para recebê-lo. Participar de um chat também não é ir a um boteco, onde você jamais se senta à mesa de desconhecidos para discutir um tema qualquer. Em suma, parece haver algo de seriamente equivocado em conceber a Internet como um espaço. Pelo contrário, na medida em que interações humanas via Internet são completamente independentes de ‘onde’ você está, devemos dizer que nela essas interações são desterritorializadas”. (Eisenberg, 2003, p. 494).

Um espaço virtual, para Eisenberg, seria aquele cuja atualização depende de circunstâncias que lhe são exteriores. Se o conceito de ciberespaço é viável, não deve ser considerado como vetor de uma transformação radical perpetrada pela rede, nem como produtor de um novo espaço desterritorializado, mas como uma tentativa de reificar e delimitar um objeto cuja existência e especificidade seriam, de alguma maneira, uma essência distinta dos objetos que compõem o mundo atual:

“Uma biblioteca virtual, por exemplo, não apresenta nenhuma diferença essencial, ontologicamente determinada, de uma biblioteca comum, já que continua sendo um lugar para encontrar livros. O que a torna uma biblioteca virtual é o fato de a sua atualização na forma de consulta depender de circunstâncias que lhe são exteriores, quais sejam, que o internauta encontre o site da biblioteca e faça o download do arquivo que contém o livro que procura. Depende também de o arquivo estar em um formato que os aplicativos possuídos pelo internauta saibam ler. Enquanto a biblioteca comum é real, pois os livros a serem consultados são reais e se encontram na biblioteca, a biblioteca na Internet é virtual porque seus livros são virtuais. A diferença entre o virtual e o real, portanto, é menos ontológica e mais fenomenológica, isto é, diz respeito à diferença entre a experiência concreta daquele que entra em uma biblioteca para consultar o livro e a experiência concreta daquele que entra em um site para o mesmo fim. O que muda é o fenômeno ‘consulta à biblioteca’. O mesmo pode ser dito com relação ao termo ‘virtualização’. A característica central do processo de virtualização é a desterritorialização, não a produção de um novo espaço. A virtualização da comunicação humana já estava presente, por exemplo, na comunicação telefônica, uma vez que a interação nesse caso é desterritorializada. O que muda na comunicação virtual, portanto, é o fenômeno ‘interação’”. (Eisenberg, 2003, p. 495-496).

O ciberespaço, então, para Eisenberg e outros (Eisenberg e Cepik, 2002; Eisenberg, Cepik e Elkund, 2001), não existiria. E mais:

“A Internet nada cria de novo que não existisse antes a não ser ela mesma, uma rede mundial de computadores conectados eletronicamente, com diversos instrumentos de comunicação humana, modificando as interações já existentes e abrindo um novo conjunto de interações antes impossíveis. Do ponto de vista fenomenológico, por outro lado, a Internet altera de inúmeras maneiras as experiências de interação humana, e muitas dessas transformações estão associadas ao processo de virtualização associado a este meio. No ténue limite que separa a realidade da ficção científica, é até possível conceber que, no futuro próximo, as tecnologias de realidade virtual (VR) desenvolvam-se a ponto de permitir que duas pessoas distantes uma da outra efetivamente se encontrem em uma sala virtual e tenham todo tipo de experiência associada à interação face a face. Mas esse é um problema para os cientistas da informática e não (pelo menos ainda não) para os cientistas sociais. Hoje, a virtualização operada pela Internet é mais bem compreendida se divorciada do esforço de constituir esse novo objeto georreferenciado chamado ciberespaço”. (Eisenberg, 2003, p. 496)

Se as redes e serviços telemáticos geram, então, novos espaços de encontro ou novos espaços antropológicos⁷³, há que se questionar, portanto, em que medida esses novos espaços representacionais (re)criariam as identidades e as práticas culturais, especificamente as práticas políticas. Esse é o assunto do próximo item.

4.2.2 Ciberespaço e Ciberdemocracia: é esse o admirável novo mundo?

O conceito de comunidade virtual leva à reflexão sobre o conceito de virtualização. A virtualização progressiva do real é também a sua progressiva conceitualização mediante cada vez mais mediadores. Esta conceitualização permite criar uma imagem do real, uma virtualidade que passa a assumir estatuto de realidade. A imagem é o real, o conceito é o real (Jeudy, 2001). A virtualização não é um processo novo, uma vez que, desde o advento das tecnologias de comunicação mais intensivas no uso da imagem (televisão, cinema) ocorre a “preferência” pela representação, em detrimento da realidade, mas, com o rápido avanço das tecnologias de comunicação e informação, esse processo tem progressivamente acelerado na vida cotidiana e é necessário questionar

⁷³ Espaços antropológicos, segundo Pierre Lévy, são mundos de significação e não categorias coisificadas que partilham entre si objetos corporais. É um sistema de proximidade (espaço) próprio do mundo humano (antropológico) e, portanto, dependente das técnicas, dos significados, da linguagem, da cultura, das convenções, das representações e das emoções humanas» (Lévy, 1992, p. 28). A novidade, neste domínio, é pelo menos tripla, e está relacionada com a velocidade de evolução dos saberes, com a massa das pessoas chamadas a adquirir e a produzir novos conhecimentos e, por fim, com o aparecimento de novos instrumentos (os do ciberespaço) capazes de fazer surgir, no nevoeiro da informação, paisagens inéditas e distintas, identidades singulares, próprias deste espaço, novas figuras sócio-históricas.

acerca das consequências dessa nova realidade nas práticas e nas identidades sociais. Pode-se até afirmar que os mundos virtuais são inerentes à humanidade, na medida em que são o núcleo do imaginário. Assim, desde o momento em que se fazem narrativas e ficções, virtualiza-se e, desde as primeiras pinturas e gravuras pré-históricas, comunica-se não tanto no espaço, mas sim no tempo.

O conhecimento que a humanidade possui da realidade é uma representação dessa realidade, sempre foi uma representação, mas com os novos mediadores essa representação complexifica-se. Qual o papel do enraizamento sociocultural na elaboração da concepção da realidade, a partir de mediadores globalizantes? Como esse processo de mediação influencia os processos políticos e formação da cidadania?

A esse processo de transformação sociopolítica do mundo atual, é o conceito de “democracia deliberativa” o que melhor lhe corresponde. Preconiza este o bloqueamento da transformação (hoje facilitada pelos *mídia*) do poder administrativo e do poder econômico em influência político-publicista, e um novo ordenamento do papel político dos partidos e demais organizações sociais com intervenção política, tendo em vista a formação da opinião e vontade do público, a partir da perspectiva deste último, em vez de procurarem influenciar o público na perspectiva da manutenção do próprio poder político, procurando apenas extorquir do espaço público a lealdade de uma população reduzida a massa.

No entanto, isso é muito pouco para louvar o potencial democrático da rede: uma esfera pública democrática e um sistema democrático não podem existir apenas virtualmente; há que haver também a interação física, assim como interesses materiais compartilhados que possam ser trabalhados colaborativamente. Com a interação mediada pelas TIC, ocorre uma virtualização extrema dos relacionamentos, empobrecendo-a em termos de experiência comunitária.

Uma outra linha teórica que vem sendo desenvolvida, nesse aspecto, é a que procura os fundamentos para o surgimento de uma “democracia digital”. Hague e Loader (1999), por exemplo, vêm argumentando que a Democracia Virtual ou Democracia Digital corresponde a formular uma definição política do virtual, que pode ir além da possibilidade da livre produção de mensagens políticas, sendo essa liberdade controlada unicamente pelas regras de convivência desenvolvidas pelos agentes participantes do ciberespaço. Tem, no entanto, duas vertentes: ora parece tratar do insurgente espaço público da radicalização da experiência democrática, ora parece tratar da emergência de um Estado ‘Big Brother’, para retomar a imagem criada por George Orwell.

A democracia, de fato, continua sendo um tema recorrente na reflexão política: atualmente, entendemos a democracia política pela vigência do estado de Direito, a divisão de poderes, o sistema competitivo de partidos e a autonomia das instituições sociais frente ao Estado. A estas condições há que se agregar alguns elementos mais, tais como um governo representativo eleito por meio de sufrágio igualitário e universal, em que cada cidadão pode votar em várias opções de voto sem ser intimidado pelo aparato do Estado. Sem embargo, o tema é muito mais complexo

que a simples enumeração dos ingredientes da receita para uma democracia perfeita, basicamente porque existem diversos tipos de democracias.

O que fica claro é que a democracia política, tal como a conhecemos hoje, teve que passar por um longo processo histórico que assegurou, pelo menos, o sufrágio universal. Se bem que, durante a revolução francesa, constituiu-se a separação de poderes e o voto censitário. Em pleno século XIX, a restrição se aplicou aos grupos étnicos e aos gêneros, e, no século XX, privilegiou-se a restrição à opinião política, na forma de proibição de alguns partidos políticos. A história da democracia é a história das cidades-Estado e também do surgimento dos centros urbanos, das discussões sobre os direitos burgueses e da discussão sobre a função institucional do “âmbito estatal público” (funções executivas, legislativa e judicial), e o “âmbito social privado” (a sociedade civil, que aceita as obrigações contratuais do mercado). Progressivamente, introduziu-se a temática da legitimação consensual do poder político pelas urnas para, desta forma, transformar-se em cidadãos eleitores. Isto marca o surgimento do político-estatal em sua forma moderna.

De maneira diferente, os mecanismos de representação da vontade pública se tornaram mais participativos, amplos e eficazes, não se restringindo ao âmbito territorial, mas abrindo seus canais de expressão a âmbitos extra-territoriais e a novos atores sociais. Isto é resultado da decadência do sistema de partidos como forma dominante da participação no sistema político, que se entende não apenas pelo princípios de representação territorial e parlamentar, bem como novas práticas políticas, desde movimentos sociais aos grupos de interesse, do corporativismo ao terrorismo e aos processos de luta armada, tais como o ETA ou as Brigadas Vermelhas.

Estas manifestações se deram no interior do capitalismo avançado do pós-guerra, no qual o Estado de Bem-estar era tido como a concepção básica do Estado e de sua prática pública e também sofreram o impacto das mudanças na concepção do Estado que ocorreram a partir da década de 1970, com o choque do petróleo, a agudização e posteriormente o fim do conflito Leste-Oeste, a onda neoliberal, que tiveram como conseqüências a redução das demandas da classe operária à garantia de emprego, crescimento econômico e condições mínimas de segurança, a desideologização da atuação dos partidos políticos, entre outros. Houve uma certa mercantilização da oferta política e uma certa politização do mercado, com surgimento, inclusive, de áreas que distinguiam-se de uma e de outra instituição: o público não-estatal, conforme os escritos de Bresser Pereira e Nuria Cunill Grau⁷⁴. Além disso, agrega-se aos bens materiais, certos bens simbólicos, em sua circulação pelo mercado político. Esta mediatização da identidade coletiva cobra maior importância da produção de significados, crenças e valores em um pacto nacional.

Durante a década de 1980, o ideário do neoliberalismo para superar a crise do Estado imperou: redução do papel e do tamanho do estado, privatização econômica, abertura de mercados e super-especialização dos mercados

⁷⁴ Entre os muitos escritos desses autores sobre esse tema, convém ressaltar *Política y Gestión Pública* (Coletânea), publicada pelo Conselho Latino-americano de Administração pelo Desenvolvimento (CLAD), Venezuela, em 2004, e *O Público Não-Estatal na Reforma do Estado* (Coletânea) publicada no Brasil pela Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, em 1999.

regionais, visando ao incremento dos processos de globalização, seja pela pressão em busca de comércio superavitário, para fazer frente aos encargos do endividamento interno e externo, seja por orientação ideológica. Isso acontece, em grande medida, em processos de transição democrática, sobretudo na América Latina, na Europa Mediterrânea e no Oriente, na segunda metade desta década. A crise que caracterizou esse período fez questionar o problema democrático e seu relacionamento com indivíduos e mercado, mais que sobre as formas de governo.

Na década de 1990, não houve modificações radicais no cenário, em que pese alguns países, como Chile, Brasil e México lograrem estabilização econômica, ao mesmo tempo em que consolidavam seu processo democrático. No entanto, permanece a tensão entre a democratização do Estado e os limites das políticas de bem-estar social, frente aos interesses de grupos econômicos e a defesa dos interesses dos excluídos.

Acima disso tudo, paira a sombra da dúvida sobre a eficácia dos sistemas de representação parlamentar e territorial, em parte pelo desgaste do papel dos partidos políticos como agentes de controle das políticas públicas, em parte porque os processos de identidade coletiva se tornaram muito mais complexos, devido à influência da crescente globalização cultural do mundo. Surgem em toda parte projetos e demandas que não se baseiam sobre as demandas mais tradicionais (como mercado de trabalho ou conflito capital-trabalho), mas em identidades coletivas novas, tais como idades, gêneros, nações ou gênero humano – o que mais se demanda hoje não é representação, mas autonomia.

O circuito político-partidário continua vigente, mas em um cenário muito mais amplo, como o da transnacionalização, reestruturado, assim como o espaço do Estado se torna um Estado pós-nacional. Neste Estado-pós-nacional, surgem outros circuitos políticos, como grupos de interesse, movimentos sociais ou de iniciativas nacionais, como também as diversas instâncias internacionais que têm competências locais: FMI, DEA, BM, OMC, GATT, etc. Este conjunto de atores produziu um deslocamento das fronteiras entre o público e o privado, o que significa que as fronteiras entre estes espaços se permeabilizaram mais e deram origem a espaços públicos nômades, que reestruturaram a delimitação institucional do âmbito da política.

Neste sentido, a política entendida como a esfera política composta pelo Estado, pelo sistema político e pela sociedade civil, continua existindo, no sentido de que o sistema representativo não mudou radicalmente seu funcionamento. Mas o interessante é a oportunidade de atualizar a concepção do político, como uma forma de relacionamento entre grupos antagonísticos, dentro ou fora do sistema político. Já Hannah Arendt tem sua contribuição sobre a visualização do espaço público revitalizada, uma vez que se nega a equiparar a pólis ou âmbito público ao espaço físico da cidade-espaço. O público é o espaço de exposição, de ação e de discurso, é o espaço em que estes se tornam visíveis. A ação e o discurso criam um espaço em que os participantes podem encontrar sua própria localização em todo tempo e lugar.

Esta proposta teórica garante ao cidadão uma participação muito maior frente a esfera política, sem desconhecer a função do Estado como instituição capaz de localizar a participação e dar continuidade a esta, mediante

a representação, e tampouco se esquece a capacidade estatal de dirigir aos representantes o encargo de decisões públicas e não se reduz a política ao sistema político.

Surge em alguns países, nesta época, a crescente preocupação pela inclusão cidadã na política, seja para enfrentar melhor os efeitos das mudanças culturais introduzidas pela globalização, como as que se referem à reforma do Estado. A cidadania, entende-se, é também um recurso político, que permite aos excluídos aumentar sua competitividade no mercado político e defender seus interesses com maior efetividade. A cidadania, aqui, não se entende apenas como a garantia dos direitos civis ou políticos, mas transcende a demanda pelo voto. Este processo abre boas possibilidades de que a sociedade civil participe de diversas maneiras na conformação do espaço público. Se a Internet é considerada como um espaço público a construir, claramente a democracia eletrônica não apenas pode funcionar como um eficaz instrumento eletivo, como sua possibilidade de sobreposição de significados sociais permite a construção de identidades desterritorializadas ou nômades.

A esse respeito, diversos sonhadores vêem na comunidade cibernética uma possibilidade libertária, ao considerar a interação dos cidadãos da Rede – os internautas, que ignoram os sinais de identificação/identidade tradicionais, como nacionalidade, etnia, religião, sexo ou localização geográfica. Desse ponto do vista, o Estado não é mais fonte de poder, identidade ou autoridade legal. Os governos, em vez de manter sobretudo suas relações tradicionais com o público, vêem-se tentados a pôr o mundo a serviço de formas transitórias de desenvolvimento, reforçadas pelas imagens que os mídia fazem chegar a todos, pregando o consumismo. A implicação cibernética dessa estratégia consiste em converter o mercado mundial em um gigantesco *shopping center*, do qual as tecnologias seriam o sistema nervoso.

No ciberespaço coexistem diversas formas de entender o que fazer com a rede – uso comercial, militar, lideranças anarco-libertárias, todas coincidem com a capacidade de manipulação das tecnologias da informação. Assim, depreendem-se pelo menos três possibilidades para o futuro da rede de redes: controle geopolítico tradicional, comunidade libertária ou um mercado onipresente, surdo aos clamores dos excluídos, uma vez que a ele não têm acesso, e cego a respeito dos impactos ambientais. Estas alternativas têm como ator principal o setor público: não se demandam apenas ajustes, mas um novo Estado, melhor e mais barato.

Instalar a tecnologia em um corpo político disfuncional não resolveria o problema, mas se as redes forem bem concebidas, afirmam os defensores da Democracia Virtual, seriam cruciais na tarefa de melhorar o funcionamento do governo, ao distribuir os programas governamentais pela rede, melhorando sua qualidade e reduzindo os custos. Pode-se facilitar o acesso à informação oficial e assim criar um governo mais aberto. Os departamentos virtuais podem combinar o trabalho de muitos organismos para oferecer um portal de serviços único aos cidadão, no qual não apenas se faça a declaração de renda, mas que se consulte o código de endereçamento postal, veja-se o registro das zonas eleitorais, tramite-se processos relativos ao registro civil, acompanhe-se a situação de

direitos e deveres em saúde, apresente-se queixa em organismos públicos de defesa do consumidor, enfim, que se reduza a burocracia estatal.

Fica claro que o ciberespaço pode perfeitamente converter-se em uma frente de batalha, em que pese a democracia direta não poder transformar-se em um clique do mouse. Ou seja, em um mundo frenético, em que tudo acontece em tempo real, a democracia deve saber adaptar seus métodos, habitualmente necessitados de certo distanciamento, discussão e um tempo de meditação e reflexão. Não se pode esquecer que o processo de consolidação democrática ou de instalação de uma condição ideal para que a democracia ocorra não se tratará tão somente de incorporar novas tecnologias, mas novamente das relações que se estabeleçam entre os diversos atores sociais e políticos para conformar um pacto que coloque a cidadania como sujeito ativo do processo.

O papel do Estado, nesse processo, não pode ser apenas o de estabelecer normas para o funcionamento do ciberespaço e regular seu cumprimento, mas o de proporcionar condições para que a cidadania se exerça de forma igualitária *também* neste ambiente. A rede contribuiu, de fato, à identificação de uma nova categoria, uma certa cibercidadania, com capacidade de auto-organização, auto-regulamentação e definição de comportamentos comuns. Tudo isso permite imaginar a existência de um Estado virtual, com seus próprios cidadãos, suas próprias relações de poder, objetivos e soberania. O enfraquecimento do Estado, que ocorre por cima, em benefício das instituições internacionais, também será minado por baixo, devido ao progresso do autogoverno local ou regional.

O Estado, grande demais para as coisas pequenas e pequeno demais para as grandes coisas, se vê obrigado a assumir que uma considerável parte de suas atribuições será absorvida por instituições de outra natureza e que existirá uma grande transferência de poder real, no plano nacional e no plano internacional, às associações representativas de interesses sociais e às grandes corporações. Talvez não se trate apenas de uma transferência, mas do surgimento de um novo tipo de poder, com novas manifestações e com grande tendência à concentração, de modo que os direitos privados e os direitos constitucionais dos cidadãos se vejam respeitados no ciberespaço. A proteção desses direitos, assim como a luta contra a delinquência de qualquer gênero nas redes precisará de acordos e de organismos internacionais com diferentes características. Os partidos democráticos e as organizações da sociedade civil terão que estar sempre atentos ao risco de que esses acordos não se tornem nova forma de censura.

De forma resumida, mas também mais didática, a democracia é entendida como um artefato/processo, uma tarefa de construção e elaboração ininterruptas; a Internet, por sua vez, é um protótipo, um experimento sem forma definida, com infinitas possibilidades de elaboração de novos projetos e que, justamente nessa dimensão, iguala a possibilidade de abrigar indefinidamente novos produtores de mensagens e seus pontos de fuga – e isso é o virtual, uma potência que se abre para múltiplas entradas em cena, mas que se resguarda com os pontos e planos de fuga. Desse jogo – e, se assim se pode chamar – dessa dialética virtual, é que se constrói a Democracia Virtual, ou seja, a interface, o intercâmbio, a interação, a participação, a contaminação – as idiossincrasias e contradições visíveis no

virtual – e a superação do modelo político presente no realismo político. Os defensores da Democracia Radical Virtual afirmam que sua possibilidade se sustenta na inflexão de que a Internet constitui-se a possibilidade tecnológica que visa o aprofundamento da democracia em vários de seus atributos; notadamente, a livre produção de mensagens políticas pelo maior contribuinte democrático: o cidadão ativo. O pressuposto é de que a capacidade de abertura (a-centralidade, fractalidade e heterogeneidade) encontrada na Internet pode recuperar elementos práticos da chamada democracia direta. A rede, como meio de comunicação social, inaugurou um novo espaço público, demonstrando uma possibilidade inusitada e ilimitada na produção de novas mensagens, de tal forma que o novo agente político criado em contato com a rede, ou cidadão interativo (fractal), é capaz de transformar esse novo espaço público, de maneira criativa e alternativa. Como espaço aberto, o cidadão pode ver combinadas as experiências da democracia direta e representativa. E o que seria mais adequado à democracia do que a livre produção e difusão de mensagens políticas tolerantes?

Portanto, nessa mesma linha, o protótipo ainda pode contribuir para visualizar a idéia do aperfeiçoamento da democracia, ou seja, de que a própria democracia se configura como artefato, em escala crescente de mutação, construção e desenvolvimento técnico, bem como político, de acordo com a perspectiva evolutiva da criação de novos direitos políticos. Por outro lado, o limite da proposta se apresenta no plano político, visto que a rede pode se configurar como potente empuxo à iniciativa e participação popular; em contrapartida, constitui vetor de instabilidade dos nichos e entrâncias da representação parlamentar. Da mesma forma que em relação ao cidadão-usuário se antecipa um problema estrutural: também se deve reconhecer como plausível a síndrome do cidadão do sofá.

Como expressão-crítica formulada por Maria Victoria Benevides, cidadão do sofá é o eleitor que poderá dispor de equipamentos telemáticos residenciais (como a Internet eleitoral) para dizer sim ou não às mudanças cruciais do país. O único problema, além dos controles técnicos (protocolos e criptogramas especiais), é que esse eleitor continuará achando que participar é anti-eficiente (custa, dá trabalho, é entediante e não vai fazer diferença no resultado final). Poderá ser uma versão mais branda do hoje recorrente “não gosto de política”, mas com o acréscimo da velocidade digital o cidadão do sofá irá dizer: “continuo não gostando de política, mas voto porque é rápido e barato”.

O cidadão do sofá dir-se-ia ativo, porque votou, mas, na verdade, apenas declinou o voto como alguém que arrisca um palpite sobre o resultado do jogo de futebol. O que, em si, já revela o grau de comprometimento político do voto. De forma ampla, porém, o fenômeno é mais complexo: a crítica do cidadão do sofá se dirige à superestrutura, e esta, por sua vez, tem interfaces com o sedentarismo, que é recorrente nas sociedades pós-modernas de consumo. Ou, dito de outra forma, o cidadão do sofá está para o consumo das imagens (ou espetáculo, na política) e das ações que refletem em ato contínuo o senso-comum (do tipo “Você Decide” ou “Big Brother”) assim como a apatia e a

indiferença estavam para o cidadão total - o eleitor se cansaria rapidamente se fosse convocado insistentemente a votar no sistema da democracia direta, daí a preferência pela democracia representativa.

Assim, as mídias digitais, combinadas com o surgimento da Internet, aparentemente criariam um ambiente propício para o surgimento de diversas esferas públicas, que seriam criadas e mantidas por distintos grupos na sociedade, ensejando, assim, a possibilidade de espaços públicos plurais. Se lembrarmos o que Habermas (e, antes dele, Arendt) propõe a respeito dos espaços públicos, devem atender a algumas condições:

- Ser composto por um público com uma visão específica de Bem Comum;
- Funcionar como uma arena pública em que todos estejam em pé de igualdade para a discussão, e
- Ser um estado de coisas desejável.

Defensores da Internet alegam que ela apresenta oportunidades de exposição livre de todos os pontos de vista possíveis e, uma vez que seu uso cada vez mais se difunda, permitirá que todos os grupos sociais venham a se expor e a discutir livremente os assuntos que julgarem mais importante. No entanto, embora a quantidade de tópicos que se encontre na Rede seja imensa, há, ainda, a precedência de tópicos de interesse, o que reflete uma estrutura de dominação de determinados grupos na Sociedade Ocidental e Capitalista. A possibilidade de construção e manutenção dos espaços públicos virtuais que permitam a interatividade e a constante troca de informações e construção de consensos ou acordos em torno de assuntos considerados mais relevantes por esses grupos também é levada em consideração. Assim, em que pese a Internet ser uma promessa de veículo para vozes dissonantes, é tão difícil ser ouvido nesses novos espaços públicos virtuais e alcançar mudanças significativas no discurso e nas ações quanto em qualquer outra parte, o que remete ao reconhecimento de que, embasando a comunicação pela Internet, há toda uma infra-estrutura social de relacionamentos, valores e instituições que não pode ser ignorada.

Há que se considerar que a Internet possibilite a criação de comunidades epistêmicas plurais e dialógicas, significando que a noção mais costumeira de comunidade, geralmente baseada em parentesco, ocupação ou redes de amizade, compartilhando um território geográfico, uma história comum ou um sistema de valores comuns pode ser estendida e eventualmente transcender o que a teoria social tradicional propõe a seu respeito, especialmente no que diz respeito à sua homogeneidade e em sua base não-racional para garantia de permanência. Enquanto é virtualmente impossível encontrar no mundo “real” (em catálogos telefônicos, por exemplo) pessoas que estejam dispostas a discutir assuntos específicos, tais como direitos de minorias ou políticas públicas voltadas para a inclusão social, é perfeitamente possível filiar-se a *newsgroups* ou a listas de discussão e encontrar pessoas que estão ali, naquele “lugar” que não é geograficamente localizável, discutindo, assíncrona ou sincronicamente, assuntos que sejam do interesse de muitos. E é também perfeitamente possível que os membros desse grupo participem de outros grupos de discussão.

No entanto, isso é muito pouco para louvar o potencial democrático da rede: uma esfera pública democrática e um sistema democrático não podem existir apenas virtualmente; há que haver também a interação física, assim como interesses materiais compartilhados que possam ser trabalhados colaborativamente. Com a interação mediada pelas TIC, ocorre uma virtualização extrema dos relacionamentos, empobrecendo-a em termos de experiência comunitária.

Que esperar, então, do potencial que esses espaços públicos teriam para catalisar mudanças políticas ou mesmo iniciar processos de mudança estrutural de poder? Que esperar de espaços mantidos por entidades estatais, em que se permite interatividade com grupos sociais bem distintos? Esses espaços públicos somente poderiam funcionar como esferas públicas políticas se os cidadãos ali acomodassem ou generalizassem seus interesses comuns e assegurassem que, como o próprio Habermas afirmaria em texto mais recente, que o poder estatal seja transformado em um meio mais fluido para a auto-organização social (Habermas, 1993 in Calhoun, 1993, p. 431).

Em outras palavras, deve haver resultados concretos na sociedade, ou esses espaços públicos não podem ser considerados uma força para a ação democrática – todos devem estar envolvidos na discussão, estar em igualdade de condições na livre interação e os resultados dessa interação devem ser negociados (Habermas, 1993 in Calhoun, 1993, p. 449). A mídia tradicional, como a TV e a imprensa, não consegue atender a esses requisitos e, até o momento, temos encontrado pouca evidência de que a Internet conseguirá superar essas dificuldades: por dificuldade de acesso, nem todos que são potencialmente afetados por uma decisão estão a par das discussões ou conseguem acompanhar as discussões, seja por questões cognitivas, seja por questões de disponibilidade de tecnologia (conexão discada, banda larga, satélite etc.); além disso, nem todos estarão em pé de igualdade para discutir todos os assuntos, uma vez que as habilidades e competências necessárias também estarão diferentemente distribuídas (domínio cognitivo, domínio da linguagem, capacidade de expressão, velocidade na digitação, conhecimento anterior do assunto em questão, gênero, habilidades de pesquisa e quaisquer outros derivados do status).

Em abordagem distinta, porém com o mesmo objetivo, Norris (2002 e 2004) e Norris e Curtice (2004) chamam a atenção para o potencial que a Internet teria para superar a atual crise da democracia representativa, estudando o potencial que as comunidades online exerceriam nos processos de “*bridging*” e “*bonding*” entre cidadãos. A crise da democracia representativa, além do que Benevides aponta, foi objeto de estudo de Robert Putnam, que, em diversas publicações entre 1993 e 2000 não apenas deu novo fôlego à importância da sociedade civil e às associações voluntárias, como também deu maior visibilidade ao conceito de Capital Social, ampliando sua conformação. A idéia de Capital Social tem origens nos trabalhos de Pierre Bourdieu e James Coleman, enfatizando a importância dos relacionamentos sociais e o compartilhamento de valores comuns para o bem-estar social e a eficiência econômica. Putnam associa a essas idéias a importância exercida pelas associações voluntárias e cívicas para a participação política e a efetiva governança, definindo o Capital Social como as conexões entre os indivíduos –

redes sociais e as normas de reciprocidade e confiança que delas emergem (Putnam, 2000) ou como as características da vida social – redes, normas e confiança – que possibilitam os participantes a agir em conjunto mais efetivamente, para alcançar os objetivos comuns (Putnam, 1996).

A importância do Capital Social se justifica pela afirmação de que está fortemente associado a indicadores de desenvolvimento socioeconômico e político (democratização), embora estudos mais recentes demonstrem que o aspecto mais relevante do processo de desenvolvimento é a dimensão da confiança social e não a da associação cívica (Norris, 2002). De toda forma, para que as democracias funcionem, é imperativo a recuperação do Capital Social, para que a sociedade civil seja atuante. Mais ainda, segundo Putnam:

“The concept of “civil society” has played a central role in the recent global debate about the preconditions for democracy and democratization. In the newer democracies this phrase has properly focused attention on the need to foster a vibrant civic life in soils traditionally inhospitable to self-government. In the established democracies, ironically, growing numbers of citizens are questioning the effectiveness of their public institutions at the very moment when liberal democracy has swept the battlefield, both ideologically and geopolitically. In America, at least, there is reason to suspect that this democratic disarray may be linked to a broad and continuing erosion of civic engagement that began a quarter-century ago. High on our scholarly agenda should be the question of whether a comparable erosion of social capital may be under way in other advanced democracies, perhaps in different institutional and behavioral guises. High on America’s agenda should be the question of how to reverse these adverse trends in social connectedness, thus restoring civic engagement and civic trust.” (Putnam 1995, p. 77)

Dado o contexto de interação social vivido especialmente desde o advento da World Wide Web, indaga-se igualmente: seria possível, via uso intensivo das TIC, insuflar ânimo nos cidadãos para exercer plenamente sua cidadania? Seria possível, via democracia virtual, promover o relacionamento entre os agentes sociais e superar a crise da democracia representativa do final do século XX? A resposta a essas indagações ainda se encontra muito no início, mas diversos estudos sugerem que houve um precipitado e exagerado otimismo por parte dos defensores da democracia virtual, uma vez que as TIC podem não apenas (re)aproximar as pessoas, como também podem exacerbar o processo de reclusão social, provocando a substituição da interação face-a-face pela interação mediada (Norris, 2002). Por isso, faz-se a distinção entre grupos que as TIC reaproximam entre si (“*bridging*”) e os grupos que as TIC acabam por se tornar mais autocentrados (“*bonding*”):

“In Putnam’s words: ‘Bridging social capital refers to social networks that bring together people of different sorts, and bonding social capital brings together people of a similar sort. This is an important distinction because the externalities of groups that are bridging are likely to be positive, while networks that are bonding (limited within particular social niches) are at greater risk of producing externalities that are negative.’ This conceptual distinction should be seen as a continuum rather than a dichotomy, since in practice many groups serve both bridging and bonding functions, but networks can be classified as falling closer to one end of this spectrum or the other. Heterogeneous local associations (like PTAs and the Red Cross) are believed to have beneficial consequences for building social capital, generating interpersonal trust, and reinforcing community ties. Homogeneous bonding organizations can also serve these positive functions, but the danger is that they can also exacerbate and widen existing social cleavages, especially in pluralist societies splintered by deep-rooted ethno-national, ethno-religious or racial conflict. The dysfunctional types of bonding networks are exemplified by the Ku Klux Klan in Mississippi, La Cosa Nostra in Sicily, or the IRA in Belfast.” (Norris, 2004, p. 1)

Que cenários emergiriam, assim, quando se acrescentasse a possibilidade de interação via TIC a essas sociedades marcadas ou pela coesão ou pela divisão? Levando em consideração o caráter anárquico da Internet, a dispersão de assuntos tratados e as possibilidades abertas pelas comunicações síncronas e assíncronas, é de se imaginar que, pelo fato de ser possível entrar em qualquer grupo e dele sair sem grandes perdas, ela favorece mais o surgimento de grupos mais ideologicamente coesos que o contrário. É extremamente custoso, para um indivíduo, permanecer num grupo cujas crenças centrais não compartilhe e que, para ser ouvido ou ter sua opinião considerada, seja necessário indispor-se com grande parte de seus membros; dependendo do ganho obtido, também se revelaria anti-eficiente. Dessa forma, apontam os analistas, dadas as condições de interação (sem interação face-a-face, beirando o anonimato) seria mais fácil “desligar-se” do grupo. No entanto, em outros grupos, que utilizassem, entre outros meios, a Internet para manter a comunicação entre seus membros, mas nos quais houvesse, em maior ou menor grau, a interação face-a-face, os custos de saída seriam outros.

Com isso, Norris (2004) e Norris e Curtice (2004) acabaram por concluir, em suas pesquisas, que ainda está por se provar o papel que a Internet possa exercer para complementar, restaurar ou mesmo substituir o relacionamento face-a-face e as comunicações pessoais nas modernas sociedades e recompor seu estoque de Capital Social. Embora haja a percepção de que a noção de comunidade aumente ou se aprofunde nas comunidades *online*, chama a atenção o fato de que há dúvida sobre a efetiva natureza desses relacionamentos – dependendo, em última instância, do papel que exerça a comunicação pela Internet para sua manutenção. O que ainda permanece aberto à discussão é que, até o momento, a Internet tem-se demonstrado um instrumento que serve tanto para aproximar as pessoas quanto para acirrar as trincheiras já existentes.

Quando se procurou analisar o impacto que as TIC exerceriam no relacionamento entre representantes e representados (Norris, 2001; Norris e Curtice, 2004), os resultados foram ainda mais interessantes, embora decepcionantes para os defensores da democracia virtual: se a oferta de informação sobre as atividades desenvolvidas pelos representantes populares vem aumentando tremendamente, pela exposição de partidos e detentores de mandato popular na rede e que os websites desenhados procuram ter características que estimulem a interatividade, é também verdade que, por parte do público-alvo, poucos estão online e menos ainda usam os websites dos partidos políticos. No entanto, é de se notar que, dado o perfil etário dos usuários da Internet, a maior parte dos visitantes de websites de partidos políticos é jovem, bem-educado em termos de instrução formal e bem posicionado socioeconomicamente – entretanto, são também os que menos se engajam na vida política pelos canais tradicionais. Por outro lado, ao se avaliar a orientação ideológica desses usuários, percebeu-se que os visitantes mais freqüentes encontram-se mais ao centro, identificando-se tanto com posturas de centro-direita quanto de centro-esquerda. Por fim, verificou-se que os maiores benefícios que a Internet poderia proporcionar são apropriados por aqueles grupos que já eram, antes, politicamente mais engajados e mais ativos.

No Brasil, recém iniciaram-se pesquisas a esse respeito, mas o esforço demonstrado pela Universidade Federal do Paraná merece menção. No Portal Par@na Eleitoral, que surgiu de uma parceria entre a UFPR e o TRE-PR, podem ser encontrados diversos estudos que abordam, mais ou menos centralmente, o papel que as TIC, especialmente a Internet, exercem no processo político. Algumas conclusões para os casos brasileiros corroboram os achados de pesquisadores estrangeiros, como os de Braga (2006) e Braga, França e Martins (2006), já mencionados na primeira parte deste trabalho. Já os trabalhos que trataram de voto eletrônico, como o de Câmara (2003), por sua vez, mostraram que com a implantação da urna eletrônica, aumentou-se a lisura do processo de eleição dos líderes e representantes do povo (superando as limitações e possibilidades de fraudes apresentadas pelas tradicionais cédulas eleitorais), com inegável e efetiva participação popular, com rapidez de processamento de resultados, o que reforçaria a democracia no País. No entanto, a confiança no processo advém da segurança do equipamento, que deve seguir requisitos que o torne à prova de fraude e auditável externamente.

Por outro lado, as instituições vêm funcionando adequadamente para reforçar essa confiança. A legislação eleitoral, por exemplo, não apresentou conflitos de competências. Além disso, em dezembro de 2002, o TSE celebrou contrato com a UNICAMP para que esta procedesse a uma profunda avaliação técnica da urna eletrônica visando as vulnerabilidades que pudessem comprometer os requisitos fundamentais do sistema informatizado de eleições, ou seja, o sigilo do voto e o respeito à expressão do voto do eleitor. Adicionalmente, buscou-se avaliar a auditabilidade das funções e da operação do sistema. Em síntese, a UNICAMP concluiu que o sistema eletrônico de votação implantado no Brasil a partir de 1996 é robusto, seguro e confiável, atendendo todos os requisitos do sistema eleitoral brasileiro. Dessa forma, atenderia às exigências fundamentais do processo eleitoral, ou seja, o respeito à expressão do voto do eleitor e a garantia do seu sigilo.

De fato, com tantas evidências apontando resultados opostos ao que se imaginava de início, fica em suspenso a defesa do meio, uma vez que não se tem muito claro como ele auxiliaria na conscientização política. No entanto, esses achados não podem ser levantados para se desconsiderar o potencial que a Internet tem de desafiar o monopólio atual dos meios de comunicação mais tradicionais na formação de espaços públicos e mesmo de combater o que Habermas criticou como a “comoditização” provocada pela massificação da imprensa. A formulação teórica deverá levar em consideração que há, pelo menos, quatro áreas em que a Internet pode representar um avanço na construção dessa democracia virtual:

- Seu caráter anárquico – a rede de computadores nem de longe requer a mesma infra-estrutura de uma rede de televisão ou de rádio ou mesmo o investimento inicial de um jornal. Por não ser uma estrutura física, mas composta por indivíduos privados que trocam bytes entre si, em distâncias e tempos distintos, é “estruturalmente” anárquica, o que torna mais difícil a sedimentação de poder ou seu controle.

- Seu alto grau de interatividade, permitindo a troca instantânea de opiniões sobre as informações apresentadas, além de aumentar consideravelmente a percepção do impacto da emissão de uma opinião;
- A possibilidade de construção coletiva e colaborativa de websites; e
- A longevidade dos materiais.

Sobre esse aspecto especificamente, as contribuições trazidas pela corrente da Nova Economia das Instituições são valiosas. É necessário um contraponto às posições até agora apresentadas – e a busca por esses novos pontos de informação foi encontrar resultados satisfatórios no campo da Economia. No entanto, antes de se chegar à contribuição dessa Escika, foi necessário analisar as contribuições da Economia neoclássica. Além disso, as recentes formulações mostram confluência teórico-metodológica entre as ciências sociais (Economia, Sociologia, Ciência Política, Direito, entre outras) impossíveis de se ignorar e que acabaram por apontar outras possibilidades teóricas, como a da Escola Francesa da Economia das Convenções.

No próximo item, mostra-se como a defesa do potencial da ferramenta tecnológica se baseia em princípios econômicos, por assim dizer, do *mainstream*; percebe-se que a defesa do potencial das TIC aproxima-se muito dos mesmos argumentos econômicos que embasaram as reformas dos anos 1990 e que as correntes que relativizam esse potencial, que apresentam críticas e sugerem outros caminhos para a superação dessas limitações são muito mais próximos de quem discute a dependência estrutural econômica. Discutem-se, assim, as questões que abordam a importância do fluxo de comunicação e de informação para diminuir os custos de transação entre mercados, indivíduos, instituições e governos e como a percepção da concentração do Capital e dos meios de comunicação reflete-se no relacionamento Sociedade Civil – Mercado – Estado.

4.3. Informação, tecnologia, política e mercados: confluência das ciências sociais para a compreensão da Economia da informação e da comunicação.

De forma semelhante ao observado no campo da Comunicação e da Ciência Política, não escapou do olhar dos economistas a importância da tecnologia nas formas de organização humana: por haver provocado diversas mudanças nas formas de interação social, causou, igualmente, mudanças na forma de organizar a produção (a denominada “Nova Economia”), o que requereria, inclusive, o desenvolvimento de novas ferramentas metodológicas e teorias para entender o que se passa nesse “novo” e “admirável” mundo. Outros economistas, porém, vêem essa possibilidade de mudanças com um certo ceticismo. Varian (2004), por exemplo, afirma:

“There are those that claim that we need a new economics to understand the new economy of bits. I am skeptical. The old economics – or at least the old principles – work remarkably well. Many of the effects that drive the new information economy were there in the old industrial economy-you just have to know where to look.

Effects that were uncommon in the industrial economy-like network effects, switching costs, and the like-are the norm in the information economy. Recent literature that aims to understand the economics of information technology is firmly grounded

in the traditional literature. As with technology itself, the innovation comes not in the basic building blocks, the components of economic analysis, but rather the ways in which they are combined.” (Varian, 2004, manuscrito eletrônico)

Não se nega que houve, notadamente na última década, com a convergência da tecnologia da informação e da comunicação para a comunicação em rede, da Internet, da consciência de um mundo digital, especialmente pelos mercados financeiros, viveu-se um período de rápida inovação. O resultado disso é o excesso de capacidade em todas as dimensões: processamento, transmissão (*bandwidth*), programação em HTML. Mas não será esse excesso de capacidade a eventual razão de lucro para os investidores. Segundo Varian (2004):

“We are now in a period of consolidation. These assets have been, and will continue to be marked to market, to better reflect their true asset value-their potential for future earnings. This process is painful, to be sure, but not that different in principle from what happened to the automobile market or the radio market in the 1930s. We still drive automobiles and listen to the radio, and it is likely that the web-or its successor-will continue to be used in the decades to come.

The challenge now is to understand how to use the capital investment of the 1990s to improve the way that goods and services are produced. Productivity growth has accelerated during the latter part of the 1990s, and, uncharacteristically, continued to grow during the subsequent slump. Is this due to the the use of information technology? Undoubtedly it played a role, though there will continue to be debates about just how important it has been. “(Varian, 2004, manuscrito eletrônico)

Assim, o que se pode esperar dessa “transição” é, ainda, um período indeterminado de contradições: observa-se, por um lado, o surpreendente crescimento de *software* livre e *software* gratuito de forma anárquica, competindo com algumas das mais ricas corporações mundiais; ao mesmo tempo, nesta nova fase do Capitalismo, convive-se com a tendência ainda mais alta à concentração dos lucros nas mãos de grandes conglomerados, obtidos não apenas por atividades “físicas” como também “virtuais”.

Em resumo, a economia atual é, sem dúvida, a economia da informação, do conhecimento e da cultura, de convergência de tecnologias, e permeia a sociedade em uma rede descentralizada e ubíqua. Na economia atual, a produtividade e o crescimento podem ser sustentados em um padrão que difere fundamentalmente da economia de transformação industrial do século vinte em dois aspectos importantes:

- (a) a produção “*nonmarket*” ou “virtual” pode ter um papel muito mais importante que provavelmente teria na economia “física”; e
- (b) a produção e a distribuição radicalmente descentralizadas, sejam elas baseadas no mercado ou não, podem semelhantemente ter um papel muito mais importante .

O que percebe na literatura econômica é que alguns economistas anteciparam essa tendência já na década de 1960 (Stigler, 1961); com a preocupação de entender os efeitos da informação na Economia, debruçaram-se sobre o fenômeno e procuraram analisar as características e antecipar os prováveis efeitos dessa nova fase na economia capitalista.

O que se pretende apresentar nesta seção é uma revisão teórica e crítica sobre a evolução histórica, com ênfase em autores que marcaram indelevelmente os conceitos da Economia da Informação e da Comunicação,

buscando identificar os pontos de inflexão entre autores e aspectos mais valorizados em suas abordagens. Em seguida, passa-se à análise desses antecedentes, com a discussão da Economia da Informação e da Comunicação em George Stigler, Vincent Mosco, Janet Wasko e Hal Varian e as influências sofridas, nesse processo, pela aproximação da Economia a outros campos do conhecimento, absorvendo a importância de considerar o papel das instituições nas análises econômicas.

Por fim, trabalha-se também com abordagens fora do mainstream, que buscam superar os vícios e limites apresentados pelos modelos de escolha racional que dominam ainda a produção teórica, o que possibilitaria uma discussão mais apropriada sobre o papel das TIC no relacionamento Estado-Sociedade.

4.3.1. Stigler – “Knowledge is power”

Considera-se que a principal contribuição de George Stigler para a Teoria Econômica foram seus estudos sobre os processos de mercado e a análise da estrutura das indústrias, especialmente pelo papel exercido nesses processos pela informação e pela regulação, sendo também um dos pioneiros na pesquisa sobre economia e direito⁷⁵.

Na tentativa de encontrar explicações sobre o comportamento maximizador de indivíduos e de firmas e na interação entre oferta e demanda, Stigler enveredou-se pelo estudo do papel da informação nos processos de mercado. Já no início de seu artigo de 1961, demonstra uma certa impaciência com seus contemporâneos:

“One should hardly have to tell academicians that information is a valuable resource: knowledge is power. And yet it occupies a slum dwelling in the town of economics. Mostly it is ignored: the best technology is assumed to be known; the relationship of commodities to consumer preferences is a datum. And one of the information-producing industries, advertising, is treated with a hostility that economists normally reserve for tariffs or monopolists.” (Stigler, 1961, p. 1)

De acordo com a teoria tradicional, o resultado da maximização dos recursos e dos processos de Mercado deveria ser tal que cada mercadoria, à parte os custos de transporte, deveriam ser vendidas ao mesmo preço em qualquer lugar. Na prática, no entanto, o que se observa em diversos mercados, é a variação de preços. Stigler nesse trabalho procurou chamar a atenção para o fato de que há importantes aspectos na organização econômica que

⁷⁵ No discurso de entrega do Prêmio Nobel de Economia a George Stigler, em 1982, o Professor Lars Werin, da Academia Real de Ciências, enfatizou a importância de suas contribuições para reintegrar a a teoria econômica aos processos reais de mercado e por esclarecer o papel da legislação econômica. Além disso, afirmou que:

“Stigler has carried out his research program in a long series of studies. He has built bridges between theory and facts in one area after another, resolving seeming contradictions between them. In most cases, contradictions disappear if households' and firms' costs of obtaining information on market opportunities and adjusting to them are integrated into the theory along with the more tangible production and transportation costs which have always been included in it. The basic properties of the traditional theory thereby remain intact. But the theory proved to be too schematic in its disregard for adjustment phenomena - in much the same way as a vacuum is sometimes assumed in physics.

In one of his studies, Stigler showed how costs of searching for and disseminating information about prices, qualities of goods and purchase opportunities imply that buyers normally neither can, nor want to be fully informed. Lack of information results in price rigidity, price and quality differences, waiting time and similar phenomena, which, evidently, are normal and unavoidable characteristics of market performance rather than irrational and functional deficiencies that could warrant special intervention. In further work, Stigler extended his analysis to the labor market. These particular studies by Stigler established a new area of research known as the “economics of information”, providing one of the most stimulating impulses for economic analysis in recent years, and a significant point of departure for current research on the ultimate origins of unemployment and inflation.”

ganham novo significado quando são considerados do ponto de vista da busca pela informação – no caso específico, a busca de preços no mercado⁷⁶.

Stigler demonstrou que essa variação nos preços pode ser explicada se os custos da pesquisa⁷⁷ e da difusão da informação sobre bens e preços forem incorporados ao modelo, junto com os custos de produção e de transporte. Não se lança anátema sobre a teoria tradicional: apenas se nota que tem sido muito simplista ao presumir, irrealisticamente, o domínio da informação perfeita pelos agentes.

A falta de conhecimento de um agente de Mercado sobre bens e preços pode, com certeza, ser aliviada pela coleta e pelo armazenamento de informação. Um indivíduo ou uma firma, no entanto, ao armazenar informação sobre uma mercadoria, vai comparar custos e benefícios, como o faria na produção de qualquer bem – ou seja, a informação será coletada e armazenada até o momento em que os custos adicionais da pesquisa superem a utilidade esperada de tal conjunto de informações. Presume-se, igualmente, que a informação que um agente absorva seja objeto de uma escolha conscienciosa – ou seja, mesmo uma decisão de não ter informação sobre o mercado é objeto de escolha racional e deliberada⁷⁸.

Entre os componentes do custo da pesquisa, para o consumidor, insere-se o custo de oportunidade, ligado tanto ao tempo dispendido durante a pesquisa quanto ao custo da oportunidade perdida ou da alternativa mais valiosa perdida (e os benefícios que poderiam delas advir). Esse custo, no entanto, não é necessariamente igual para todos os consumidores – para Stigler, à parte as eventuais diferenças de gostos, o tempo será uma variável mais valiosa para os que possuem renda mais alta. Se o custo da pesquisa for equacionado ao esperado retorno marginal, o ponto ótimo da pesquisa será encontrado. Stigler chega a apontar, no mesmo texto, que, sob condições extremamente adversas de realização de pesquisa de preços, emergem duas situações:

- (a) a crescente tendência a restringir essas transações, como forma de identificar potenciais compradores ou vendedores; e
- (b) o surgimento de profissionais especializados em criar condições para que as transações ocorram, diminuindo o custo da pesquisa.

Um outro aspecto destacado por Stigler é o papel da comunicação nos processos de mercado, com foco no ramo específico da publicidade e propaganda, analisando os anúncios de jornal:

“Advertising is, among other things, a method of providing potential buyers with knowledge of the identity of sellers. It is clearly an immensely powerful instrument for the elimination of ignorance – comparable in force to the use of the book instead of the oral discourse to communicate knowledge. A small \$5 advertisement in a metropolitan newspaper reaches (in

⁷⁶ Numa economia capitalista, os preços são os indicadores dos valores das mercadorias. Se estão variando tanto entre si, tal dispersão é a manifestação e a melhor medida do grau de ignorância do mercado: *“Dispersion is a biased measure of ignorance because there is never absolute homogeneity in the commodity if we include the terms of sale within the concept of the commodity”*.

⁷⁷ O autor define “pesquisa” da seguinte forma: *“Prices change with varying frequency in all markets, and, unless a market is completely centralized, no one will know all the prices which various sellers (or buyers) quote at any given time. A buyer (or seller) who wishes to ascertain the most favorable price must canvass various sellers (or buyers) – a phenomenon I shall term ‘search’”*.

⁷⁸ Em nenhum momento Stigler menciona, nesse cálculo racional sobre a obtenção da informação, a dificuldade de processamento da mesma, mas esse detalhe não passará despercebido por outros teóricos, já na década de 1970, na discussão sobre os limites da escolha racional.

the sense of being read) perhaps 25,000 readers, or fifty readers per penny, and, even if only a tiny fraction are potential buyers (or sellers), the economy they achieve in search, as compared with uninstructed solicitation, may be overwhelming.” (Stigler, 1961, p. 220)

Continuando nessa linha de pensamento, vê-se que, embora o autor não utilize categorias próprias da área de Comunicação, deixa claro que esse processo de interação, dada a tecnologia existente e disponível à época, é um grande coadjuvante para a obtenção de resultados considerados satisfatórios (lucrativos) pelos agentes, até pelo fato de, além de reduzir os custos da pesquisa, ele agrega mais um benefício ao comprador: o de tornar o processo de assimilação de informação mais agradável:

“These remarks seem most appropriate to newspaper advertisements of the ‘classified’ variety; what of the spectacular television show or the weekly comedian? We are not equipped to discuss advertising in general because the problem of quality has been (and will continue to be) evaded by the assumption of homogeneous goods. Even within our narrower framework, however, the use of entertainment to attract buyers to information is a comprehensible phenomenon. The assimilation of information is not an easy or pleasant task for most people, and they may well be willing to pay more for the information when supplied in an enjoyable form.” (Stigler, 1961, p. 221)

Dessa forma, o efeito da propaganda será extremamente benéfico ao mercado: a dispersão na consulta/pesquisa de preços se reduz sensivelmente e, devido ao fato de que os preços serão devotados a produtos cujo valor marginal de pesquisa seja alto, tende-se a reduzir a dispersão de preços de mercadorias com grande dispêndio agregado.

Por fim, o autor apresenta uma outra importante contribuição para essa discussão ao deixar claro que a premissa que deve substituir a da “informação perfeita” do consumidor é a da ignorância deliberada ou seletiva. Deliberada, pois que os indivíduos selecionam o que vão e o que não vão ler ou saber; seletiva, pois essa busca de informações envolve uma dimensão ainda não satisfatoriamente formalizada pela Economia – a qualidade. Essa dimensão se traduz também pela reputação, que pode exigir um preço ou uma penalidade, já que diminui os custos da pesquisa, algumas vezes tornando-a gratuita.

Esses pontos adiantados por Stigler serão reelaborados mais tarde, não com o mesmo enfoque e não com a mesma realidade quanto a estrutura e organização da produção, mas voltados para a importância que assumem a informação e a comunicação na Economia, agora como elementos estruturadores do Sistema, e não mais meros coadjuvantes.

4.3.2. Consolidação da Literatura sobre a Economia da Informação e da Comunicação

No fim da década de 1980, tornam-se mais frequentes os trabalhos em Economia da Informação e da Comunicação (EIC); muitos consolidam posições ao avançar em seus estudos pela década de 1990 até a primeira década do século XXI e praticamente institucionalizando estas linhas de pesquisa. Nesta seção, analiso a produção de

dois autores: Hal Varian e Vincent Mosco. A intenção de comparar esses dois autores é mostrar como o mesmo fenômeno (o aumento da intensidade das interações sociais provocado pelos desenvolvimentos em TIC) é estudado a partir de perspectivas teóricas e metodológicas distintas; com isso, permite-se identificar duas grandes correntes em EIC⁷⁹.

Hal Varian, economista sediado em Berkeley, vem trabalhando desde 1990 sobre temas relativos à teoria econômica e os diversos aspectos relacionados à economia da informação. Em um trabalho de 2003, chamado “*Economics of Information Technology*”, apresenta um survey bem extenso sobre os efeitos das TIC na estrutura dos mercados e discute moderadamente os aspectos relacionados a formação de preços, custos, economias de escala, custos de transação, coordenação do sistema e contratos. Curiosamente, ele não aborda aqui o tema da propriedade intelectual, reservando o tratamento deste tema em outros artigos.

Uma das grandes contribuições de Varian para esse debate foi definir o atual momento como mais uma daquelas fases em que, com a descoberta (ou a “domesticação”) de uma tecnologia, descobre-se um extenso leque de oportunidades para seu uso, que leva, eventualmente, à descoberta de outras tecnologias; com isso, inicia-se um boom de novas tecnologias e o processo continua. A esse fenômeno, Varian (2003, p. 7) conferiu a alcunha de “inovação combinatória”⁸⁰.

Qual a importância da inovação combinatória para a teoria econômica? Varian aponta as seguintes:

- Seguindo Schumpeter, ele afirma que a inovação combinatória é uma das razões mais importantes para explicar o surgimento de invenções em ondas ou em clusters.
- Enquanto Schumpeter enfatiza a explicação “*demand-side*” do grupo de inovação, para Varian, deve-se ter uma explicação complementar, “*supply-side*”: “*since innovators are, in many cases, working with the same components, it is not surprising to see simultaneous innovation, with several innovators coming up with essentially the same invention at almost the same time.*” (Varian, 2003, p. 8)
- A inovação combinatória também promove o desenvolvimento de componentes e acessórios; em alguns casos, assumindo o caráter de um “efeito de rede indireto”⁸¹.

Mantendo este modelo em mente, Varian entende que o atual momento econômico se diferencia não apenas pela inovação combinatória trazida pela tecnologia da informação, mas pela natureza dos produtos e bens envolvidos na revolução provocada pela Internet. Seus componentes não são bens ou aparelhos físicos, mas tão-somente bits

79 Para os fins desta seção, atendo-me a comparar essas duas grandes correntes. No entanto, se estivesse dentro de seu escopo comparar essas correntes com as correntes tecnológica e crítica em Teoria da Comunicação, perceber-se-ia nitidamente pontos de convergência entre Varian e os tecnólogos da comunicação e Mosco e as abordagens mais críticas, de inspiração marxista.

80 Um dos exemplos clássicos de inovação combinatória, segundo Varian, seria o desenvolvimento de um motor industrial a gasolina, que provocou uma outra onda de inovação combinatória, à medida que foi incorporado à produção de meios de transporte. Ele faz, no entanto, uma ressalva quanto à “paternidade” da idéia: “*This is, of course, an old idea in economic history. Schumpeter (1934), p. 66 refers to ‘new combinations of productive means’. More recently, Weitzman (1998) used the term ‘recombinant growth’. Gilfillan (1935), Usher (1954), Kauffman (1995) and many others describe variations on essentially the same idea.*” (Varian, 2003, p. 7)

81 Para o estudo das indústrias relacionadas à Informação e à Comunicação, esse efeito não pode ser desprezado, pelo fato de que seus produtos não têm utilidade, a não ser que estejam combinados sistemicamente com outros produtos: hardware nada é sem o software, aparelhos de DVD são inúteis sem conteúdo. Esses complementos, assim, são bens cujo valor se cria ao serem usados em conjunto com outros.

(unidade de processamento da informação): são idéias, especificações de padrão, protocolos, linguagens de programação e software. Para tais componentes imateriais, não há atrasos na manufatura, não há custos de transporte ou problemas com estoque. Sem falar que, em iniciativas tais como o Linux ou outros tipos de software de código aberto, em que não há restrições físicas para a interação e o trabalho em conjunto, a possibilidade de ocorrer novo ciclo de inovação combinatória é proporcionalmente alta.

Aliado a essa característica, há que se lembrar do quase ceticismo de Varian em considerar o momento uma “revolução”. Para ele, esse momento não é diferente de outros já vividos e será necessário aguardar para analisar seus desdobramentos⁸²:

“The biggest capital investment during the bubble years was probably in human capital. The rush for financial success led to a whole generation of young adults immersing themselves in technology. Just as it was important for teenagers to know about radio during the 1920s and automobiles in the 1950s, it was important to know about computers during the 1990s. “Being digital” (whatever that meant) was clearly cool in the 1990s, just as “being mechanical” was cool in the 1940s and 1950s.

This knowledge of, and facility with, computers will have large payoffs in the future. It may well be that part of the surge in productivity observed in the late 1990s came from the human capital invested in facility with spreadsheets and web pages, rather than the physical capital represented by PCs and routers. Since the hardware, the software, and the wetware—the human capital—are inexorably linked, it is almost impossible to subject this hypothesis to an econometric test.” (Varian, 2003, p. 11)

Para os fins deste trabalho, é preciso apontar uma certa continuidade na preocupação apontada por Stigler, em 1961, sobre como lidar com as variáveis informação, tecnologia e comunicação nos processos econômicos. Ao analisar os efeitos das inovações combinatórias no pensamento econômico, Varian enfoca o processo de diferenciação de produtos e preços, que é mais efetivo nas indústrias de alta tecnologia: é possível mesmo surgir um “mercado de um produto”, no sentido de que há produtos que, por serem altamente personalizados (ou customizados), são vendidos a preços igualmente personalizados (*mass customization*). Se não houvesse forte competição entre os ofertantes, tanto por parte dos vendedores online quanto os offline, o fato de não se poder comparar produtos tão “únicos” prejudicaria o sistema de sinalização do mercado. No entanto, o que se verifica é que o processo competitivo traz, ao final, vantagens para o consumidor:

“Ulph and Vulkan [2000], Ulph and Vulkan [2001] have examined the theory of first-degree price discrimination and product differentiation in a competitive environment. In their model, consumers differ with respect to their most desired products, and firms choose where to locate in product space and how much to charge each consumer. Ulph and Vulkan find that there are two significant effects: the ‘enhanced surplus extraction effect’ and the ‘intensified competition effect’. The first effect refers to the fact that personalized pricing allows firms to charge prices closer to the reservation price for each consumer; the second effect refers to the fact that each consumer is a market to be contested. In one model they find that when consumer tastes are not dramatically different, the intensified competition effect dominates the surplus extraction effect, making firms worse off and consumers better off with competitive personalized pricing than with non-personalized pricing” (Varian, 2003, p. 14)

82 Seguindo esse ceticismo, não seria necessário criar novas ferramentas ou metodologias econômicas para compreender as “novas” atividades. Em um paper de 1993, Varian faz uma sólida análise, com fortes fundamentos microeconômicos e competente formalização, sobre os incentivos econômicos na indústria de software, mostrando que, devido aos fixos e relativamente altos custos para o consumidor em sua utilização (basicamente, tempo requerido para a aprendizagem) e os custos variáveis em sua utilização (entre outros, configuração exigida e tempo para carregar o programa em cada utilização), a oferta de software tende a investir o maior número de recursos possíveis para tornar sua aprendizagem a mais fácil possível, mas investe muito pouco para torna-lo mais fácil de operar. Em casos extremos, um monopolista pode mesmo tornar a aprendizagem do software fácil demais, como ele demonstrar na análise dos programas desenvolvidos pela Microsoft.

Varian critica este modelo, no entanto, ao apontar que esse modelo prevê informação perfeita:

“This is an interesting result, but their model assumes full information. Thus it leaves out the possibility that long-time suppliers of consumers know more about their customers than alternative suppliers. Sellers place much emphasis on “owning the consumer.” This means that they can understand their consumer’s purchasing habits and needs better than potential competitors. Amazon’s personalized recommendation service works well for me, since I have bought books there in the past. A new seller would not have this extensive experience with my purchase history, and would therefore offer me inferior service.” (Varian, 2003, pp. 14-15)

De forma semelhante à de Stigler, então, mostra que nesta indústria não se pode esperar que tal premissa se cumpra, pelo alto custo de obtenção da informação pessoal e do processamento das preferências e particularidades dos consumidores, transformando essa coleta em serviços mais efetivos e eficientes, e, também, pela garantia da privacidade das informações mantidas na rede:

“Obviously, I may want my tailor, my doctor, and my accountant to understand my needs and provide me with customized services. However, it is equally obvious that I do not, in general, want them to share this information with third parties, at least without my consent. The issue is not privacy, per se, but rather trust: consumers want to control how information about themselves is used.

In economic terms, bilateral contracts involving personal information can be used to enhance efficiency, at least when transactions costs are low. But sale of information to third parties, without consumer consent, would not involve explicit contracting, and there is no reason to think it would be efficient. What is needed, presumably, are default contracts to govern markets in personal information. The optimal structure of these default contracts will depend on the nature of the transactions costs associated with various arrangements”⁸³. (Varian, 2003, p. 15)

Um outro assunto tratado por Varian que também tem certa proximidade com o posicionamento de Stigler é o do papel da publicidade/propaganda:

“Another issue relating to personalized pricing and mass customization is advertising. Many of the services that use personalization also rely heavily on revenue from advertising. Search engines, for example, charge significantly more for ads keyed to “hot words” in search queries since these ads are being shown to consumers who may find them particularly relevant.

Google, for example, currently has over 100,000 advertisers who bid on keywords and phrases. When a user searches for information on one of these keywords, the appropriate ads are shown, where the bids are used to influence the position in which the ads appear.” (Varian, 2003, p. 15)

É interessante reparar que, de uma forma não muito direta, esse é um posicionamento muito próximo da ignorância “deliberada” ou “seletiva” tratada por Stigler. Os “classificados de jornais” examinados por Stigler se tornam os “classificados da rede”. Sem dúvida, os mecanismos de busca têm seus limites, mas efetivamente diminuem os custos de pesquisa ou mesmo os eliminam do cálculo, já que os consumidores acabam neles depositando sua confiança por questões reputacionais ou por facilidade de acesso.

83 Essas questões são aprofundadas em outro trabalho de Varian, de 1997, “Economic aspects of personal privacy”, que foi capítulo de um relatório produzido pelo National Telecommunications and Information Administration, intitulado Privacy and Self-Regulation in the Information Age. Neste, ele também vai tratar de questões caras a Stigler, como os custos de pesquisa/busca, além de outras, como as questões econômicas e éticas do uso da informação particular e da garantia de privacidade dos consumidores.

Resumindo a questão central desses estudos anteriormente revisados, a análise dos processos de mercado mostra que a estrutura da indústria de informação, notadamente as indústrias de alta tecnologia, tende a ser altamente concentrada. Essa tendência, no entanto, é contrabalançada por questões de conteúdo desejado, nominadamente a diversidade requerida pela demanda, especialmente na área de entretenimento, mais facilmente ofertada com o uso intensivo das TIC e o fato de a tecnologia de informação poder igualmente reduzir a escala mínima de eficiência, diminuindo, desta forma, os custos de entrada de uma nova firma no mercado. Um ponto a ser examinado com muito mais cautela nessa área, para Varian, é o regime por trás das tentativas de padronização da indústria:

“Standards are a key policy variable. Under a proprietary standard, an industry may be dominated by a single firm. With an open standard, many firms can interconnect. Consider, for example, the PC industry. The PC itself is a standardized device: there are many motherboard makers, memory chip makers and card providers. There are even several CPU providers, despite the large economies of scale in this industry.

Compare this to the software world, where a single firm dominates the PC operating system and applications environment. What's the difference? The hardware components typically operate according to standardized specifications, so many players can compete in this industry. In the software industry, standards tend to be proprietary. This difference has led to a profound difference in industry structure.” (Varian, 2003, p. 43)

Por tudo o que já foi exposto, percebe-se então que esses estudos, por seu objeto, assim como sua base teórica e metodológica, mantêm características suficientes para serem enquadrados em uma corrente que enfatiza os microfundamentos da Economia da Informação. Essa mesma base se encontra em estudos outros, no âmbito da Nova Economia das Instituições, que reforça a idéia do uso “neutro” das tecnologias e do seu importante papel na redução dos custos de transação não apenas econômicos, mas igualmente políticos e sociais.

4.3.3. A Nova Economia das Instituições e o uso das TIC: promessas de um relacionamento Estado-Sociedade mais transparente e harmônico, pela Reforma do Estado.

Segundo Olson e Kähkönen (2000), houve uma relativa estagnação no desenvolvimento da Economia como Ciência e do reconhecimento da utilidade dos estudos econômicos, no final do século passado. Ao mesmo tempo, apontam os autores, se no “Centro” havia certa estagnação, na “Periferia”, pelo contrário, as fronteiras da ciência econômica avançam de forma rápida em diversos campos: da interação entre Economia e Ciência Política, criou-se e desenvolveu-se um campo novo, denominado ora “*Collective*”, “*Public*” ou “*Social Choice*”, ora “Economia Política Neoclássica” ou ainda “Teoria Política Positiva”. No estudo do Direito, as idéias econômicas também sofreram certa absorção, dando origem a um campo denominado “*Law and Economics*”; o mesmo ocorrendo na História Econômica. O chamado “Imperialismo Econômico”⁸⁴ nas Ciências Sociais só sofreu resistências na Sociologia e na

⁸⁴ É preciso mencionar que os autores rejeitam esse rótulo para descrever o processo em curso:

“An empire is held together by the armed forces of the government that controls it, but the intellectual integration that we observe comes from voluntary interaction and free choice. The empires of recent centuries have mainly involved European domination of other peoples, but the intellectual integration that this book describes has no racial or ethnic dimension. Imperial countries often have higher incomes and rates of advance than the areas that they colonize, but no such relationship holds for the economics of the central cities and the suburbs. Thus, the analogy with imperialism is inapt. The essays in this volume show that, just as the outward

Antropologia, por serem os dois únicos campos imunes ao vírus do “Império da Racionalidade Única”, dadas as suas próprias trajetórias ao reconhecimento como Ciência. Ainda assim, existe algum espaço para a utilização de conceitos econômicos no estudo da “Sociologia da Escolha Racional” e nos estudos sobre demografia, crimes e família.

Nessa expansão de fronteiras, à semelhança do que ocorre num processo de miscigenação, alguns economistas meio que deixaram em segundo plano seus costumeiros objetos de estudo (formação de preços, oferta e demanda, flutuações do mercado, entre outros) para estudar estruturas de governo e mecanismos sociais de resolução de conflitos. A esse processo específico costuma-se aplicar o rótulo de “Nova Economia Institucional”; talvez por falta de melhor denominação, estendeu-se o mesmo rótulo ao mencionado processo de convergência das Ciências Sociais. Outros autores (Machado da Silva & Gonçalves, 1999) apontam, de forma a corroborar essa afirmativa, que o que se chama “Teoria Institucional” constitui o resultado da convergência de influências entre diversos corpos teóricos originários da Ciência Social, que buscam incorporar em suas proposições a idéia de instituições e de padrões de comportamento, de normas e de valores, de crenças e de pressupostos, nos quais encontram-se imersos indivíduos, grupos e organizações. Além disso, frisam: “(...) *grande parte da ausência de consenso sobre os principais conceitos, métodos e formas de mensuração, na literatura especializada, deve-se à variedade de análises consideradas e ao propósito das construções teóricas reunidas sob tal título.*” (Machado da Silva e Gonçalves, 1999, p. 93)

De fato, o termo “instituições” abrange uma diversidade de significados, mas tem como origem os estudos antropológicos, especialmente os de matriz etnográfica. Esses estudos ajudaram não apenas a criar uma nova forma de registrar os fenômenos, buscando mostrar não apenas o que as “coisas” significam para as pessoas, mas *como* vieram a ter significado, pelos processos sociais e como as relações entre os membros da comunidade são moldadas pelas ações sociais – ou seja, como “tradições”, “valores”, “normas”, “regras”, “organizações” e “instituições” vieram a ser criadas.

Esse desenvolvimento convergente na Ciência Social parece promissor, pois traz para a centralidade da discussão de políticas públicas questões que eram costumeiramente colocadas à parte mesmo no campo da Ciência Política, mais voltada para a Teoria do Estado, a Teoria Política e estudos de comportamento político. No entanto, a preocupação com o impacto das ações governamentais, como resultado de um processo de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, geralmente considerado um tema secundário no campo, adquiriram importância quando da discussão empreendida, a partir da década de 1970 e retomada com maior vigor na década de 1990, sobre a “falência do Estado”, o “fim do Estado-Providência” e da necessidade premente de sua “Reforma”.

O resultado do encontro entre ambos os fenômenos acabou criando, após tentativas infrutíferas que, na literatura especializada, são chamadas “primeira e segunda ondas da Reforma do Estado”, um certo consenso pareceu formar-se, entre os cientistas sociais, a partir da “terceira onda de Reforma do Estado”: o de que as instituições afetam

expansion of metropolitan areas is due mainly to advances in technologies for transportation and communication, so the widening ambit of economics and the increasing integration of the social sciences are due mainly to intellectual advances that extend the reach of our minds.” (Olson e Kähkönen, 2000, pp. vii-viii).

o comportamento dos atores sociais e, por isso, afetam também o desempenho econômico do país; dessa forma, para melhorar o desempenho econômico, seria necessário um desenho institucional capaz de melhorar as condições de “Governança” e de “Governabilidade” do Estado, para apresentar incentivos ao bom desempenho econômico.

Nessa busca, tornaram-se relativamente comuns as expressões “*garantir a predisposição do segmento político em prestar contas de suas ações ao público*”, “*garantir maior transparência das ações (e, principalmente, da situação das finanças públicas)*”, tomadas como sinônimas de “diminuir a assimetria de informação entre os agentes econômicos, garantindo melhores condições de escolha individual e diminuindo a probabilidade de ocorrência de falhas de Mercado”. Da mesma forma, o processo de “*institution design/building*” aparece como sinônimo de “criar um sistema de incentivos favorável ao desempenho econômico”.

Ainda nessa esteira, uma vez que todas abordagens institucionalistas enfatizam estudos de políticas públicas, considerável é o destaque dado, em diversos âmbitos, ao reforço da capacidade do Estado em articular compromissos e alianças em torno de projetos políticos representativos para a maior parte da sociedade (que é o que vem a ser “Governabilidade”) e a construção de competências⁸⁵ para implementá-los de acordo com os valores democráticos dominantes naquela sociedade (que é o que vem a ser “Governança”). Faucher (1998) reforça essa noção ao afirmar que:

“Governabilidade é um conceito que não diz respeito apenas à atuação e funcionamento do governo, mas também se refere às relações entre Estado, mercado e sociedade. Nesse sentido, a governabilidade pode ser medida pela capacidade do Estado para manter a ordem em situações normais de desordem e pela capacidade de uma comunidade para se adaptar a mudanças em suas condições de existência. A preocupação com a governabilidade não tem a ver diretamente com a força relativa de um regime ou a confiabilidade de suas instituições. Pela definição aqui utilizada, a governabilidade mede a capacidade do Estado para implementar políticas públicas, agir de acordo com um conjunto previsível de regras e garantir a ordem. Dessa maneira, o problema da governabilidade não se limita às democracias, mas há bons argumentos para sustentar que as democracias têm condições de proporcionar estabilidade por meio de soluções conciliatórias.” (Faucher, 1998, p. 10)

Portanto, percebe-se que, na articulação desse discurso reformista, construir um Estado Capaz⁸⁶ envolveria muito mais que simplesmente criar capacidades e habilidades para articular um projeto político ou para implementar esse projeto, como um grande coordenador ou regulador. A criação de competências para exercer esse papel implicaria, num primeiro momento, focalizar a ação do Estado no que se considera essencial (ou, economicamente falando, que garanta melhor retorno ao investimento) e, gradualmente, expandir essas capacidades para outras áreas.

O segundo elemento dessa estratégia se refere ao reforço das instituições públicas, significando a aplicação de ordenamentos efetivos, que colocassem em xeque ações arbitrárias dos agentes estatais e combatessem a corrupção.

⁸⁵ No sentido original, competência tem conotação jurídica, ou seja, diz respeito ao poder que tem uma certa jurisdição de conhecer e decidir sobre uma causa; gradativamente, o significado estendeu-se a outros campos, passando a designar a capacidade de alguém para se pronunciar sobre determinado assunto, fazer determinada coisa ou ter capacidade, habilidade, idoneidade, aptidão para tanto. Aqui, adota-se o conceito de competência de forma mais ampliada: competências formam um conjunto de conhecimentos, habilidades, atitudes, destrezas e valores, aplicados de forma idônea, em uma ou mais dimensões da dinâmica social, no desenvolvimento de uma atividade ou conjunto de tarefas inerentes a um processo de trabalho qualquer, visando o alcance de objetivos propostos.

⁸⁶ Segundo o Relatório de Desenvolvimento Mundial publicado pelo Banco Mundial em 1997, capacidades estatais dizem respeito às habilidades de promover e implementar ações coletivas eficientemente – tais como garantia da lei e da ordem, saúde pública e infra-estrutura básica. Difere, assim, do conceito de efetividade, que é o resultado do emprego dessa capacidade para atender às demandas sociais por esses bens. Um Estado, assim, pode ser capaz, mas não muito efetivo em atender às necessidades sociais.

Para isso, as instituições teriam de ter um desempenho melhor, o que pode ser acompanhado pela utilização intensiva de diferentes formas de avaliação e monitoramento das políticas públicas e das TIC como apoio ao processo de responsabilização⁸⁷ do Estado e seus agentes em relação a suas ações, ampliando a transparência e garantindo o surgimento de formas alternativas de controle.

Como todo campo em desenvolvimento, também a NEI vem sofrendo algumas modificações. Alguns analistas enfatizam seu caráter ainda fluido, ou pouco consistente. Williamson, por exemplo, consideraria como objeto de estudo dessa abordagem "*any issue that can be formulated as a contracting problem can be investigated to advantage in transaction cost economizing terms. — as does Coase, who talks about "revolutionizing economics" through the study of contracts*" (Peter Klein, *apud* Bernardo Mueller, 2006). Ainda sob essa perspectiva, os integrantes dessa abordagem não se veriam como oponentes à ortodoxia neoclássica, mas tentando aplicar a ortodoxia a novos tópicos e problemas. Por outro lado, não se desconsidera o fato de que economistas institucionais, por assim dizer, igualmente se interessam por assuntos que vão de psicologia cognitiva, como racionalidade limitada, até aprendizagem (organizacional ou institucional) evolucionária, mas abandonam, em seus trabalhos, os modelos de equilíbrio.

Nesse desenvolvimento recente da Teoria Institucional, Andrews (2005) e Hall e Taylor (2003) apontam três grandes abordagens predominantes: a abordagem *rational choice*, a da teoria das organizações (Hall e Taylor o chamam de institucionalismo sociológico) e o institucionalismo histórico. Os autores revisados por Andrews (2005) apontam todos, de forma semelhante ao que Alston afirmou, em um texto de 1999, que isso não significa que as várias correntes dentro da NEI sejam internamente inconsistentes. Pelo contrário:

"Indeed, (...) [they] form a wheel of analysis capable of addressing a broad variety of issues. But, for the most part practitioners of the NIE have not exploited the potential of the analytical wheel. This is not surprising because the NIE consists of analytical spokes from a variety of disciplines: primarily, economics, history, law, political science and sociology." (Alston, 1999, p. 2)

Assim, ao se indagar sobre o que considera ser o objeto de estudo da NEI, Alston (que pode ser considerado um representante da primeira abordagem apontada por Andrews) afirma, categoricamente: instituições e desempenho econômico. E mais:

"Institutions determine economic performance and economic performance determine institutions. This is nothing new. What is new are the conceptual spokes such as transaction costs, property rights, credible commitment, and agenda control, that are used to determine the simultaneous causal links between institutions and economic performance." (*id.*, *ib.*, p. 3)

Para Alston, instituições são as normas informais e as leis formais das sociedades que constroem e moldam as decisões de indivíduos, grupos e organizações. Normas informais não necessitam do exercício do monopólio estatal da força para serem cumpridas; por outro lado, a efetividade das leis formais, ainda que em parte, dependem

⁸⁷ A palavra responsabilização é uma expressão que tenta traduzir a noção inglesa de *accountability*, a qual não tem um equivalente direto nos idiomas latinos. Sem embargo, ao utilizar esse termo, modificou-se em parte o sentido da *accountability* para referir-se tanto ao dever da Administração Pública de prestar contas frente a sociedade como ao direito dos cidadãos de controlar a ação do governo.

tanto dessa capacidade do Estado em fazer valer sua competência jurisdicional, mas também dependem do que Weber considerava ser a base da legitimidade do Estado de Direito – a crença no poder dos estatutos, desde que legitimamente formulados (via democracia direta ou representativa). Dessa forma, a existência de determinados códigos, em parte, seria apenas a sistematização de um conjunto de normas informais aceitas pela maioria da população; no entanto, não se olvida que o inverso também ocorre: pode-se estabelecer certo estatuto que, ao ser legitimado pelos cidadãos sob a autoridade de um determinado mandatário, muda determinada crença na validade de uma norma.

Como o foco defendido por Alston repousa na relação causal Instituições-Desempenho Econômico, no entanto, não aprofunda essa distinção. Preocupa-se, sim, com o processo de construção de instituições “duras” ou “formais” – *formal institutions design* – para assegurar, via imposição de uma racionalidade única – a econômica – o “bom” comportamento de indivíduos, grupos e organizações, necessário para o alcance de “bom” desempenho econômico. Tampouco aprofunda, em sua análise, a questão da legitimação, acima apresentada.

Exemplo dessa postura a respeito do estudo econômico das instituições é o que se convencionou chamar *Public Choice*⁸⁸, que contribuiu sobremaneira, para a consolidação de uma visão extremamente crítica da burocracia e para as tentativas de subordiná-la, mais, à vontade dos líderes políticos. Em sua vertente econômica, a teoria da *Public choice* é um ramo da economia que se desenvolveu a partir do estudo de cobrança de impostos e de gastos públicos. Essa corrente utiliza os mesmos princípios que os economistas consideram ao analisar as ações das pessoas no Mercado e os aplicam na análise do comportamento coletivo e do processo decisório.

Os economistas que estudam o comportamento individual no mercado presumem que as pessoas são, principalmente, auto-centradas e egoístas. Embora possa haver, aqui e ali, comportamentos baseados em preocupação com terceiros, o padrão dominante no Mercado seria a maximização de utilidades. Os economistas “filiados” à teoria do *Public choice* igualmente trabalham a partir desse pressuposto, estendendo-o à explicação do comportamento eleitoral, dos grupos de pressão, da relação políticos vs. burocratas e quaisquer outras interações sociais. Para os fins desse trabalho, é importante ressaltar que essa abordagem está, igualmente, preocupada com propostas de remodelar (ou reformar) a estrutura do governo, de acordo com o conceito ideal de um sistema de mercado competitivo. As idéias básicas são: obter transparência de oferta de serviços e custos do governo, quebrar monopólios e introduzir a competição entre fornecedores públicos e privados. Além disso, deseja-se superar a tendência de diversas burocracias de serem “capturadas” pela sua clientela⁸⁹ - se isso as tornar menos eficientes, bem entendido – e tornar contestável o processo de defesa de políticas – *policy advocacy*.

⁸⁸ Entende-se por *Public Choice* o “estudo econômico do processo decisório na área pública” (Mueller, apud Self, 1993), como contraposição ao processo decisório no mercado. Outros autores têm-se referido a essa escola como a aplicação da Economia à Ciência Política. De fato, o seu objeto de estudo é o mesmo da Ciência Política: Poder, Estado, sistemas de representação, comportamento eleitoral, partidos políticos, burocracia, etc. No entanto, a metodologia utilizada é a mesma da Economia: a premissa básica do *Public Choice*, da mesma forma que para a Economia, é a de que o homem é o *homo oeconomicus*, um maximizador de utilidades, racional e egoísta.

⁸⁹ No caso brasileiro, além do clientelismo, há também que considerar o seu oposto – a questão do insulamento burocrático.

Avaliando esses objetivos, percebe-se que há grande influência da chamada “Teoria Contratual”⁹⁰, que reduz as relações organizacionais àquelas entre um principal e seu agente, ambos motivados pelo interesse racional e egoísta, e que, assim, buscam formas de induzir o “agente” (no caso, o burocrata) a agir de acordo com os desejos do “principal” (dirigente). Esse conjunto de teorias intenciona tanto tornar o comportamento da burocracia mais parecido com o modelo do mercado quanto aumentar o poder e a discricionariedade da liderança política, que, assim, conseguirá alcançar maior controle sobre assessoria e análise de políticas, oferta de serviços, tamanho e funções do governo e as ações de seus “agentes” (os *top managers*)⁹¹.

Essa teoria é baseada no conceito econômico dos “custos de transação” (Williamson, 1985). Exemplifica-se: um dirigente, ou melhor, qualquer dirigente, de acordo com essa corrente, enfrenta problemas de seleção adversa e de risco moral. Esses termos significam, em outras palavras, que as regras do serviço público nas burocracias tradicionais restringem o leque de escolhas possíveis do dirigente ao introduzir considerações de mérito, de tempo de carreira e da existência de assessoria independente para políticas nacionais. O “principal” não teria como avaliar o nível de produtividade do “agente” nem seus níveis qualitativos e, assim, correria riscos, pois o burocrata disporia de informações diferenciadas e que poderia, se assim o desejar, mantê-las guardadas. Assim, o dirigente poderia, em tese, extinguir o risco de seleção adversa ao introduzir competição de análises de políticas, com o aumento do número de candidatos (incluindo do setor privado) e com a imposição freqüente de revisões e possibilidade de troca de assessores, em vez de ter um mesmo assessor (burocrata).

Já o problema do risco moral se traduziria pela tendência do burocrata em substituir os desejos do dirigente pelo seu interesse pessoal, todas as vezes que eles diverjam. O sistema administrativo tradicional assegura, pelo menos em tese, que o burocrata deve se comprometer com sua carreira e que siga as diretrizes colocadas, mesmo que não sejam aceitas. Um burocrata com contrato limitado terá menos compromisso com o serviço público e estaria disposto a usar sua posição para estabelecer contatos e abrir oportunidades com o setor privado. A melhor forma de evitar o risco moral seria desenvolver um sistema administrativo que produzisse qualificações previsíveis e as atitudes desejáveis do gênero⁹².

Um objetivo básico do modelo contratual é usar os incentivos econômicos para alcançar um desempenho eficiente pelos agentes. A partir da premissa de que todos os trabalhadores tendem a evitar o esforço⁹³, a tarefa do gerente seria melhorar o desempenho da equipe e, em última análise, da instituição, com o uso de uma estrutura de incentivos seletivos adequada. Para alcançar esse objetivo, o pressuposto é o de que o gerente (público) ou o burocrata

90. De fato, há três formas de visualizar o problema: como contrato, para o controle eficaz; como transação, para terceirização; e como convenção, para relações de trabalho. O modelo contratual será usado nessa análise por voltar-se para a produção de resultados, bem como pela responsabilização de uma autoridade para avaliar e medir esses produtos.

91. Uma forma alternativa e, talvez, mais influente, de ver o problema é oferecida pelo “novo gerencialismo”, que reforça a importância do planejamento estratégico e de maior descentralização e empowerment dos chamados “gerentes de linha”. Essa corrente divide com o Public Choice a ênfase nos incentivos econômicos e nas técnicas de mercado, mas se preocupa mais com o fortalecimento do papel dos gerentes públicos e com a rigidez do controle político (Pollitt, 1996).

92. Não caberia, neste trabalho, fazer uma larga revisão bibliográfica a respeito dessa corrente. No entanto, não se pode deixar de sugerir a leitura dos textos de Tullock (1976) e de Clegg (1990) para uma exposição clara dos princípios dessa corrente.

93. Essa concepção é também conhecida como o comportamento do “free-rider” (Olson, 1965).

possam oferecer incentivos financeiros relacionados com o desempenho. Essa teoria não cabe tão certo na administração pública, uma vez que avaliações de desempenho quantitativas são difíceis de aplicar e, até certa medida, enganosas, uma vez que nem sempre levam em consideração a equidade e o processo administrativo. O monitoramento da eficiência é frequentemente baseado mais em julgamentos profissionais que em testes quantitativos.

A característica mais curiosa da teoria do agente-principal é sua preocupação exclusiva com o comportamento do “agente”; o “principal”, no entanto, pode ter maior oportunidade de usar seu controle do agente para usos político-partidários ou pessoais (Self, 1993). Até o momento, no entanto, o problema central que tem surgido nos contratos administrativos é a incapacidade ou a falta de vontade dos dirigentes de cumprir suas responsabilidades a respeito de diretrizes específicas e do monitoramento efetivo. Entretanto, uma vez que o burocrata é tratado como simplesmente o agente de um político, cria-se a oportunidade para o retorno de patronagem, nepotismo e outras formas de corrupção que cessaram com a introdução do sistema de mérito no serviço público.

O uso extensivo dos contratos tem sido crucial para o processo de reforma do serviço público em diversos países⁹⁴. O contrato em si, no entanto, é mais um instrumento de retórica que jurídico: o mais relevante é a redefinição das funções do Estado - separar um núcleo de formulação de políticas e direção e manter apenas um mínimo de atividades residuais e periféricas que são consideradas essenciais ou que, por alguma razão, não puderam ser classificadas de outra forma. Ao menos em tese, esse processo deveria ser capaz de transformar o estado em um facilitador/regulador, que garanta que os serviços públicos sejam prestados (em vez de prestá-los diretamente). As funções que o Estado não mais desempenha poderiam ser, assim, transferidas para outras agências, agindo para obter lucro, ou operando como organismos voluntários dentro de um quadro de competição controlada, no qual o contrato tem um papel importante. O que se deve esclarecer, no entanto, é que, apesar da retórica de enxugamento do Estado e de sua redução, percebe-se que o Estado continuará a ter um papel fundamental na condução de políticas de saúde, educação, saneamento, segurança, proteção ambiental, proteção aos direitos do consumidor e redistribuição de renda, para parar por aqui com a enumeração das atividades. Além disso, as expectativas quanto à capacidade do Estado em promover a regulação desses itens tenderá a crescer, conforme o desenvolvimento econômico for avançando. O desenvolvimento social dependerá da existência de um equilíbrio não perfeito, mas adequado, entre o crescimento econômico e a estabilidade social e política. Sabendo da natureza perversa do mercado e da sua dinâmica geradora de crises, é óbvio que o Estado não é dispensável, para proteger interesses difusos e garantir a universalidade de procedimentos a todos os setores da sociedade.

A este cenário muita crítica se fez, o que deu motivo para o fortalecimento e a consolidação de outras abordagens institucionalistas. A abordagem denominada institucionalismo histórico, por exemplo, argumenta, na voz

94. Especialmente os países de língua inglesa: Inglaterra, Estados Unidos, Nova Zelândia, Austrália. No entanto, não se pode esquecer também das experiências francesa e italiana.

de Ellen Immergut (1998), que o problema do Novo Institucionalismo seria o de não permitir uma orientação normativa para mostrar como as instituições podem alcançar resultados justos. Tal afirmação, no entanto, não leva em consideração o fato de que os pressupostos sobre os quais o institucionalismo de base *rational choice* se baseiam são eles, sem exceção, de origem normativa.

Immergut (1998) observa que esta abordagem surgiu como uma crítica ao behaviorismo, que aceita a idéia de que a soma das preferências individuais explica o comportamento coletivo; para os institucionalistas, a ação social é determinada por instituições e não meramente pelo somatório das preferências. De outro lado, os institucionalistas também rejeitam o estruturalismo, que atribui a uma determinada estrutura social a força causal de todas as situações sociais.

Em Hall e Taylor (2003), mostra-se o institucionalismo histórico como uma contra-reação à análise da vida política em termos de grupos e contra o estruturalismo. Seus teóricos retiveram do enfoque dos grupos a idéia da centralidade, na vida política, da competição entre grupos rivais pela apropriação de recursos escassos, buscando melhores explicações para as situações políticas nacionais e, em particular, da distribuição desigual do poder e dos recursos. Julgaram encontrá-la na organização institucional da comunidade política e das estruturas econômicas quando estas entram em conflito, fazendo com que determinados interesses sejam privilegiados em detrimento de outros. Esses teóricos foram igualmente influenciados pela concepção, própria aos estruturalistas, da comunidade política como sistema global composto de partes que interagem. Eles aceitavam esse princípio, mas criticavam a tendência de numerosos estruturalistas a considerar as características sociais, psicológicas ou culturais dos indivíduos como os parâmetros responsáveis por uma boa parte do funcionamento do sistema. Consideravam, ao contrário, que a organização institucional da comunidade política ou a economia política era o principal fator a estruturar o comportamento coletivo e a estruturar resultados distintos. Em consequência, privilegiavam o "estruturalismo" inerente às instituições da comunidade política de preferência ao "funcionalismo" das teorias anteriores, que consideravam as situações políticas como respostas às exigências funcionais do sistema.

Para Pierson e Skocpol (2002), os institucionalistas históricos analisam configurações organizacionais como um todo, em vez de cenários particulares e prestam atenção aos pontos de inflexão e processos de longo prazo, em vez de tratar de "instantâneos" ou de cenários de curto prazo. Dessa forma, conseguem dar visibilidade aos contextos mais amplos e das interligações entre diversas variáveis, para compreender os processos que moldam e modificam Estados, o processo político e o processo das políticas públicas.

Dessa forma, as estratégias de pesquisa são bastante diversificadas: enquanto alguns analisam tendências internas a um único macro-contexto, outros buscam interpretá-las ou construir modelos baseados em termos mais gerais. Algumas análises características do institucionalismo histórico, por exemplo, baseiam-se em fontes primárias, enquanto outros buscam sintetizar os achados de fontes secundárias. É possível encontrar, também, quem se utilize de

argumentos sobre a escolha estratégica e o impacto das “regras do jogo” (como Immergut, 1992 e Pierson, 1994), enquanto outros adotam modos de explicação mais culturalistas (Hattam, 1993).

É de se ressaltar a variedade de debates internos que ocorrem entre os estudiosos filiados a essa escola, o que demonstra (Pierson e Skocpol, 2002) que um núcleo comum começa a se formar, na comparação das diversas estratégias de pesquisa: a exposição das estratégias centrais aos processos sociais e a busca pelas “afinidades eletivas” compartilhadas pela prática dos diversos estudiosos.

Sobre essa postura metodológica adotada, pode-se ainda acrescentar que esses teóricos detêm as seguintes características:

- a) **Têm agendas substantivas.** Preocupam-se com grandes questões e tendem a conceituar a relação entre as instituições e o comportamento individual em termos muito gerais. O institucionalismo histórico, de base mais cultural, responde às questões sobre como os atores se comportam, que fazem as instituições, por que as instituições se mantêm de forma diferente das demais. Considera, diferentemente do institucionalismo de base racional, que o comportamento humano jamais é inteiramente estratégico, mas limitado pela visão do mundo própria ao indivíduo. Em outros termos, embora reconhecendo que o comportamento humano é racional e orientado para fins, ele enfatiza o fato de que os indivíduos recorrem com frequência a protocolos estabelecidos ou a modelos de comportamento já conhecidos para atingir seus objetivos. Ela tende a considerar os indivíduos como satisficers mais do que como optimizers em busca da maximização da sua utilidade, e a enfatizar a que ponto a escolha de uma linha de ação depende da interpretação de uma situação mais do que de um cálculo puramente utilitário. Que fazem as instituições? Desse ponto de vista, as instituições fornecem modelos morais e cognitivos que permitem a interpretação e a ação. O indivíduo é concebido como uma entidade profundamente envolvida num mundo de instituições composto de símbolos, de cenários e de protocolos que fornecem filtros de interpretação, aplicáveis à situação ou a si próprio, a partir das quais se define uma linha de ação. Não somente as instituições fornecem informações úteis de um ponto de vista estratégico como também afetam a identidade, a imagem de si e as preferências que guiam a ação.
- b) **Preocupam-se com o contexto e as configurações de poder.** Enfatizam as assimetrias de poder associadas ao funcionamento e ao desenvolvimento das instituições. Todos os estudos institucionais têm incidência direta sobre relações de poder e os teóricos do institucionalismo histórico prestaram atenção sobretudo ao modo como as instituições repartem o poder de maneira desigual entre os grupos sociais. Assim, ao invés de basear seus cenários sobre a liberdade dos indivíduos de firmar contratos, eles preferem postular um mundo no qual as instituições conferem a certos grupos ou interesses um acesso desproporcional ao processo de decisão. Além disso, ao invés de investigar em que medida uma situação dada beneficia a todos, eles tendem a insistir no fato de que certos grupos sociais revelam-se perdedores, enquanto outros são ganhadores. Sven

Steinmo (2001), por exemplo, explica as diferenças entre países em matéria de política fiscal em termos da maneira como as instituições políticas estruturam as categorias de interesse sociais mais suscetíveis de serem representadas no processo de decisão.

- c) **Seus objetos de estudo (processos) envolvem longos horizontes temporais.** Tendem a formar uma concepção do desenvolvimento institucional que privilegia as trajetórias, as situações críticas e as conseqüências imprevistas, vinculando-se estreitamente a uma concepção particular do desenvolvimento histórico. Tornaram-se ardentes defensores de uma causalidade social dependente da trajetória percorrida, *path dependent*, ao rejeitarem o postulado tradicional de que *as mesmas forças ativas produzem em todo lugar os mesmos resultados em favor de uma concepção segundo a qual essas forças são modificadas pelas propriedades de cada contexto local, propriedades essas herdadas do passado*. Como seria de esperar, as mais importantes dessas propriedades são consideradas como de natureza institucional. As instituições aparecem como integrantes relativamente permanentes da paisagem da história, ao mesmo tempo que um dos principais fatores que mantêm o desenvolvimento histórico sobre um conjunto de "trajetos". Em conseqüência, os adeptos do institucionalismo histórico tentaram explicar como as instituições produzem esses trajetos, vale dizer, como elas estruturam a resposta de uma dada nação a novos desafios. Os primeiros teóricos enfatizaram o modo como as "capacidades do Estado" e as "políticas herdadas" existentes estruturam as decisões ulteriores. Outros insistem no modo pelo qual as políticas adotadas no passado condicionam as políticas ulteriores, ao encorajarem as forças sociais a se organizar segundo certas orientações de preferência a outras, a adotar identidades particulares, ou a desenvolver interesses em políticas cujo abandono envolveria um risco eleitoral. Em numerosos casos, esses teóricos insistem em especial nas conseqüências imprevistas de instituições existentes e das insuficiências que elas produzem, opondo-se assim à imagem que muitos economistas propõem da criação ou desenho institucional.
- d) Por fim, **distinguem períodos de permanência e de mudança**, vale dizer, momentos nos quais mudanças institucionais importantes se produzem, criando desse modo "bifurcações" que conduzem o desenvolvimento por um novo trajeto. O principal problema consiste evidentemente em explicar o que provoca as situações críticas, e em geral os teóricos insistem no impacto das crises econômicas e dos conflitos militares. Enfim, essas teorias buscam combinar explicações da contribuição das instituições à determinação de situações políticas com uma avaliação da contribuição de outros tipos de fatores, como as idéias, a esses mesmos processos.

Observando essas características, resta claro que, embora chamem a atenção para o papel das instituições na vida política, é raro que os teóricos do institucionalismo histórico afirmem ser as instituições o único fator que influencia a vida política. De modo geral, procuram situar as instituições numa cadeia causal que deixe espaço para

outros fatores, em particular os desenvolvimentos socioeconômicos e a difusão das idéias. Desse ponto de vista, apresentam um mundo mais complexo que o universo de preferências e de instituições, com freqüência postulado pelos teóricos da escolha racional. Em particular, mostraram-se não raro atentos às relações entre as instituições e as idéias ou as crenças.

Teórica e metodologicamente falando, as características básicas dessas duas abordagens, apesar de terem o mesmo objetivo, seguiram, por críticas mútuas ou às abordagens dominantes na Ciência Política, por caminhos bem distintos. A que seria chamada terceira abordagem – sociológica ou organizacional, também se distingue: segundo Immergut, esta abordagem teria negligenciado as implicações normativas dos problemas observados no processo de tomada de decisões, ou seja, a assimetria de poder. Teria, também, se tomado uma vertente mais radical da teoria da racionalidade limitada: o exemplo seguido é o da “teoria da lata de lixo” (“*garbage can*”), que sustenta que tanto a seleção de problemas quanto a aplicação de soluções são processos quase arbitrários, não havendo uma correspondência entre o problema a ser enfrentado e sua solução, mas sim uma “adaptação” do primeiro ao segundo – as soluções já estariam dadas; os problemas é que teriam, assim, que se adequar a elas. E mesmo a crítica a processos de dominação exercidos pelas organizações não poderia assumir uma postura normativa, uma vez que não há um padrão de justiça a partir do qual a dominação possa ser aferida.

Ao mesmo tempo em que os objetos dessas correntes teóricas e metodológicas se diferenciam, seus objetivos permanecem muito próximos. Pode-se afirmar que a diferença maior encontrada nessas abordagens é a forma pela qual tratam a Ciência Política. Os institucionalistas históricos preocupam-se em entender e explicar resultados específicos de processos decisórios reais – como fizeram Katzenstein em *Between Power and Plenty* (1978), e Theda Skocpol e outros em *Bringing the State Back In* (1984).

Nesse ponto específico, deve-se ressaltar a tendência do institucionalismo histórico a teorizar sobre dimensões históricas de processos causais, como fizeram Rueschemeyer e Stephens (1997), onde a causalidade não se dá na forma “se A, então B”, mas mostrando, na teoria, os pontos de apoio a processos que, em última instância, produzem uma cadeia de acontecimentos que se quer explicar. Dessa forma, os estudos que analisam sistematicamente, no decorrer do tempo, os processos sociais oferecem importante contribuição para se entender o processo de causa e efeito nas ciências sociais, identificando causas primárias e secundárias e seus efeitos. Esse tipo de análise, pelo seu grau de sofisticação (Pierson e Skocpol, 2002), envolve um importante componente histórico, que permitirá a apreciação de fenômenos não analisados por outros e permitirá, assim, a elaboração de hipóteses alternativas.

Dessa forma, reforçam o que Tilly (1984) afirmou e serviu de base para os procedimentos metodológicos a serem adotados no âmbito deste trabalho. De fato, diversos acadêmicos começaram a estudar processos históricos específicos, que ocorreram em lugares diversos, com larga duração, uma vez que essas tendências levam décadas

para se concretizar. Nesses estudos, descobriu-se que não se poderia explicar essas variações sem especificamente examinar como as instituições políticas foram formadas ou estruturaram o processo político e, por consequência, os resultados políticos. Esses institucionalistas históricos desenvolveram seus argumentos de forma indutiva, após teste de diversas teorias alternativas para explicar os fatos observados. Assim, o institucionalismo histórico quer primeiro explicar como um fato veio a existir (por exemplo, por que alguns Estados de Bem-Estar geram mais apoio popular que outros – Rothstein, 1998) para então explorar hipóteses alternativas para os mesmos.

Com base nessas abordagens alternativas, pode-se criticar as chamadas primeira e segunda ondas da Reforma do Estado, especialmente ao se verificar que algo havia dado errado – e muito – principalmente nos países periféricos, nos quais as Reformas foram radicalmente implementadas em conjunto com as políticas de ajuste fiscal. Nesses países, em vez de se reforçara as capacidades estatais, a governança e a governabilidade, o Estado encolheu e com ele toda a estrutura montada. O modelo falhou nas previsões de desenvolvimento econômico, melhoria dos serviços públicos, respeito aos direitos do consumidor e do cidadão e diminuição da carga tributária.

Por conta da negligência em considerar aspectos históricos, culturais e normativos na análise, o que as primeiras tentativas de Reforma do Estado conseguiram foi (a) reduzir importantes burocracias estatais antes de sua consolidação e (b) substituí-las por outros arranjos institucionais que requeriam uma estrutura mais madura para atender às demandas públicas. Conseqüentemente, o desempenho das instituições de representação dos cidadãos foi prejudicado. Durante o período de ajuste estrutural, não havia outro objetivo a ser perseguido pelo Estado a não ser a eficiência, ficando a eficácia e a efetividade em segundo plano.

Perto do fim do século passado, a terceira e a quarta ondas reformistas surgiram, tentando construir uma abordagem alternativa para compreender o fracasso das iniciativas anteriores e superar seus efeitos. Alguns pesquisadores chamaram este novo modelo de *Responsive Governance* (UNPAN, 2005) e adicionaram alguns avanços a respeito dos demais modelos de Reforma do Estado, como se vê no Quadro 5, abaixo. Essa abordagem mais recente a respeito da Reforma do Estado e da Administração Pública resulta de um conjunto de desenvolvimentos paralelos, em pensamento, teoria e prática, sobre a ação do Governo, a saber, o impacto do uso das TIC na Sociedade e também de seu uso mais intensivo pelo Governo. Pelo menos na teoria, considera-se que as TIC tenham potencial para transformar o relacionamento Estado-Sociedade profundamente.

QUADRO 5
TRÊS MODELOS PARA A REFORMA DO ESTADO

	Administração Pública	Nova Gerência Pública	<i>Responsive Governance</i>
Relacionamento Cidadão-Estado	Obediência	Responsabilização	<i>Empowerment</i>

<i>Accountability</i>	Políticos	Consumidores	Cidadãos e <i>stakeholders</i>
Princípios básicos	Cumprimento das normas e dos padrões	Eficiência e Resultados	<i>Accountability</i> , transparência e participação
Critério para determinar o sucesso	<i>Output</i>	<i>Outcome</i>	Processo
Atributo distintivo	Imparcialidade	Profissionalismo	Responsividade

Fonte: UNPAN, 2005.

No entanto, essa nova abordagem traz um sentido diferente do que a chamada Nova Gerência Pública esperava obter de sua utilização: em vez de enfatizar apenas o potencial impacto financeiro das TIC (advindo da possibilidade de reduzir custos pela automatização dos processos, por exemplo), a chamada *Responsive Governance* considera relevante o fato de que o uso intensivo das TIC possibilita um processo de tomada de decisão menos centralizado, participativo e, ao mesmo tempo, melhor informado e transparente. No entanto, não acredita que isso se dê naturalmente, mas pela possibilidade de incorporação da participação popular no processo das políticas públicas, com vistas a maior efetividade, e não apenas eficiência (UNPAN 2003; UNPAN 2005). Os impactos que se observam mais frequentemente com o uso das TIC no Governo seriam:

- a. A chamada organização virtual em rede: processos internos e relacionamentos ocorreriam tanto pela automatização das tarefas de rotina – especialmente no que diz respeito ao arquivo de informações e recuperação de dados – e mediante surgimento de melhores níveis de comunicação e de colaboração entre os membros da organização, a despeito de localização física;
- b. Balcões virtuais: o relacionamento entre o Governo e os consumidores de serviços públicos e entre empregados e empregadores se daria pela oferta eletrônica de serviços;
- c. Surgimento da Democracia Mediada pelas TIC: o relacionamnto entre o Governo e os cidadãos se dá por diversas formas de democracia digital, incluindo as comunidades virtuais que facilitam a troca de informações e a mobilização política; e
- d. Governo Eletrônico de Alto Nível: o relacionamento entre o Governo e os setores produtivos ocorre de modo proveitoso, pelos benefícios trazidos pela estrutura já montada para tornar funcional o e-business.

No entanto, como os estudos analisados no item que revisou a abordagem da Democracia Virtual mostraram, pode-se afirmar, em tese, que essa definição de Estado baseado nas vantagens e facilidades prometidas pelo Governo Eletrônico não é a última fase do processo. Sua concepção ainda se baseia em uma matriz teórica que não aborda satisfatoriamente os elementos integrantes do relacionamento Estado-Sociedade, não considera as peculiaridades que a consciência cívica e a participação política engajada apresenta e considera, ainda, o cidadão como um consumidor

de serviços, criando um relacionamento predominantemente de via única, com pouco aproveitamento do potencial de interatividade.

Por isso, há, ainda, algumas outras nuances a serem consideradas na discussão sobre o potencial que essas novas abordagens institucionais trazem, especialmente a respeito do diálogo com o “paradigma” predominante no campo de estudo em questão. Essas serão objeto de análise do próximo item.

4.3.4. A Nova Economia das Instituições, a Economia Francesa das Convenções e o uso das TIC: Possibilidades de diálogo com o “paradigma” predominante.

Igualmente objeto de estudo de diversos economistas, a Nova Economia das Instituições, especialmente sua vertente histórica/cultural, tem tido alguns avanços mais recentes, inclusive no Brasil. David Dequech, por exemplo, vem-se debruçando há algum tempo sobre o tema, embora não com o foco de analisar o impacto das TIC nas instituições ou na Economia, mas, no máximo, com o papel exercido pela Inovação Tecnológica e Científica. Propõe esse autor, no entanto, a partir de estudos de diversas outras iniciativas semelhantes, especialmente a partir da leitura dos textos básicos da Economia Francesa das Convenções, os seguintes rompimentos interessantes em relação ao pensamento dominante na NEI:

- a) Evitar a armadilha da racionalidade única, do a-historicismo, do extremo viés comportamentalista e da total descontextualização, características das abordagens institucionais predominantes, apresentadas no item anterior.⁹⁵;
- b) Não apenas chama a atenção para o fato de estar o indivíduo imerso em uma rede de relacionamentos características de um determinado grupo, o que vai influenciar sua forma de conceber o mundo, como também sugere a adoção, alternativamente, de um conceito mais amplo de instituições (Dequech, 2005), tanto no sentido de considerar uma dimensão mental ao conceito (que, por ser “mental”, necessariamente tem que ser ampla) quanto no sentido de considerar como “instituições” tanto as que são “normas” como as que não são. Isso se justificaria, segundo o autor, pelo fato de que a dimensão mental foi reiteradamente negligenciada ou considerada muito restritivamente por outras correntes, dentro do grande conjunto de abordagens que se encaixam no rótulo NEI. Além disso, faz-se necessário desenvolver, cuidadosamente, um conceito capaz tanto de sustentar uma teoria que enfatize a possibilidade de ocorrência de comportamento criativo e não convencional sem que isso implique, por outro lado, que tal comportamento seja rotulado

⁹⁵

A esse respeito, Aumann (1994) e Chiappori (1994) apresentam robustas críticas ao conceito de racionalidade, questionando, por exemplo, o fundamento da Teoria dos Jogos e demonstrando a irracionalidade dos atores, em vez da racionalidade:

“(…) L’interface entre rationalité ET irrationalité constitue bien l’un des défis les plus importants auxquels La théorie est aujourd’hui confrontée: certaines situations NE peuvent être analysées si l’on reste dans le cadre de la pure rationalité, un peu de la même manière que certains phénomènes géologiques sont liés à la présence d’organismes vivants (comme la destruction de roches par des plantes), ou certains phénomènes biologiques dépendent de leur environnement minéral.” (Aumann, 1994, p. 84)

como “irracional” ou necessariamente submetido a sanções sociais – o que se vê, rotineiramente, na introdução das inovações, por exemplo;

- c) Não desconsidera o caráter normativo das instituições, no sentido de portar e, até certo ponto, materializar os valores morais compartilhados pelas pessoas. Embora assuma ser este um ponto de consenso entre os “velhos” e os “novos” institucionalismos, difere das abordagens analisadas no item anterior, por estar ciente do risco envolvido ao se fazer prescrições. Diverge, também, ao afirmar que a diferença entre um comportamento convencional e outro não convencional pode dever-se a diferenças individuais na forma de perceber a realidade e imaginar o futuro. Com isso, seu caráter normativo não necessariamente é oposto ao cognitivo, mas complementar; e
- d) Reconhece a importância de dialogar com outras disciplinas integrantes das Ciências Sociais, de onde provieram os conceitos originais utilizados por institucionalistas e posteriormente “adaptados” por economistas.

Em que pese concordar com Alston e Mueller, no que se refere à dificuldade de definir o que seriam as tais instituições, Dequech permite-se considerar em sua análise, então, que um conceito amplo de instituições poderá incluir a noção, já predominante em Antropologia, de que são também padrões de comportamento e/ou de pensamento sociais compartilhados por um grupo, comunidade ou sociedade. Por serem padrões, são recorrentes ao longo do tempo; por serem padrões compartilhados de comportamento, são intimamente ligados a padrões de pensamento e vice-versa, mesmo quando se consideram os chamados padrões de comportamento não conscientes⁹⁶, há que haver um padrão de pensamento igualmente não consciente (como se vê no estudo de lógicas de descoberta, por exemplo). Por outro lado, pode-se distinguir entre as dimensões mentais e comportamentais das instituições.

A partir do reconhecimento dessa dualidade, é possível evitar a armadilha em que os economistas sempre caem, de reduzir a dimensão mental à mera produção de “expectativas”, além de garantir certa flexibilidade na consideração sobre as formas de selecionar, organizar e interpretar a informação que não geram “expectativas” ou, pelo menos, não muito precisas.

Essa expansão conceitual amplia sobremaneira a importância do papel exercido pelas instituições na vida humana. Defende Dequech, em diversos textos, que o conceito não deve apenas levar em consideração as instituições “formais”, mas que igualmente considere que “instituições” não são apenas mecanismos de restrição ou de indução a “bons” ou “desejáveis” comportamentos individuais ou coletivos. Dessa forma, abre-se espaço para a avaliação de seu papel normativo, como forma de influenciar a priorização de objetivos pessoais (“o que é mais importante”), de definir reações emocionais dos indivíduos e, por fim, de seu papel cognitivo, no sentido de influenciar como as

⁹⁶ No jargão da Psicologia Cognitiva, esses “comportamentos não conscientes” se chamariam “atitudes”, não “comportamentos”, uma vez que são inatos aos indivíduos, muitas vezes não racionalizáveis, enquanto os segundos são as formas de conduta já aprendidas no convívio social.

pessoas interpretam o mundo, e como a percepção e a compreensão do comportamento dos outros igualmente se explicam a partir dessa matriz cognitiva individual.

Por considerar amplamente as instituições, Dequech também lembra que não necessariamente requererão intervenção externa para sua observância, sejam elas do Estado, da comunidade ou do grupo menor a que o indivíduo pertença. Com isso, abre-se espaço para considerar a existência das chamadas “convenções”, que seriam instituições com pelo menos duas características adicionais, que outras instituições não teriam: a) quando conscientemente obedecidas, deve-se levar em consideração que isso se dá, em parte, pelo fato de outras pessoas também o fazerem e não simplesmente porque existe a sempre presente ameaça de sanção; e b) tem, até certa medida, um relativo grau de arbitrariedade.

A chamada Economia francesa das convenções, segundo Dequech, se distinguiria tanto do “velho” institucionalismo quanto da NEI, ao enfatizar que as pessoas, frequentemente, ao “racionalizar” suas ações, lançariam mão dos mais variados princípios ou lógicas para justificar o que fazem e pensam. O compartilhamento desses princípios por outras pessoas, por sua vez, possibilitaria a coordenação e a reprodução das práticas existentes. Dessa forma, poder-se-ia perceber as pessoas não mais como exclusivamente guiadas pelo interesse próprio, restrito e egoísta, mas abre-se espaço para considerá-las, igualmente, preocupadas com quaisquer entidades coletivas das quais façam parte e com o bem comum de seus participantes.

Esse bem comum, por sua vez, é definido como uma base de valores compartilhados, superando a armadilha da lógica racional econômica, já exposta anteriormente. A ênfase sobre os valores compartilhados pode, eventualmente, remeter o pensamento àquela sombra da possibilidade de sanção contra comportamentos “desviantes”; no entanto, isso apenas se concretiza ao se considerar as convenções como normas sociais, o que não é o caso entre os afiliados à Economia Francesa das Convenções. De fato, a noção está muito mais próxima aos tipos ideais definidos por Weber para explicar o fenômeno da legitimação de uma autoridade (a saber, a tradição, o carisma e a confiança na representatividade dos estatutos que regem o Estado de Direito).

De fato, em que pese seu relativo desconhecimento por parte dos acadêmicos externos à França, pode-se compreender a Economia Francesa das Convenções como uma confluência das ciências sociais em que o quadro referencial teórico-metodológico da Economia ortodoxa não predominou, como aconteceu na Teoria da Escolha Racional ou em algumas vertentes do Institucionalismo, como caracterizadas anteriormente. Nesta escola, os aportes da sociologia política e da filosofia política se sobressaem, propiciando o desenvolvimento de explicações alternativas sobre a dinâmica social. Salais (2006), por exemplo, afirma que, desde os primeiros textos fundadores dessa corrente, em 1984⁹⁷, a crítica ao domínio da economia ortodoxa não se baseava apenas na refutação pura e simples das

⁹⁷ Jagd (2004, 2007) também aponta que, embora se tenha convencionado que sua fundação se deu com a conferência sobre o mercado de trabalho em Novembro de 1984 (“Les Outils de gestion du travail”), foi com a publicação de um volume especial na *Révue économique* em 1989, intitulado “*Économie des Conventions*” que o conceito se tornou conhecido em círculos mais amplos. Participaram desse volume aqueles que vieram a ser conhecidos como os fundadores desta Escola: Jean-Pierre

afirmações nela contidas, mas que havia a preocupação em se desenvolver um campo de pesquisas teóricas e empíricas que dessem conta da diversidade cotidiana das coordenações humanas, sobre os mercados, na produção, no trabalho e na vida. O que chama a atenção desses pesquisadores é o fato de que, apesar do conflito, da incerteza, das mudanças e das decisões que diversas pessoas tomam ao mesmo tempo, sem qualquer comunicação entre si, de alguma forma, conseguimos nos coordenar para obter resultados nas interações humanas. Como seria isso possível?

Um economista ortodoxo, ao se deparar com essa indagação, certamente ficaria satisfeito com a resposta “o livre mercado é o responsável por isso”, tecendo loas ao *homo oeconomicus*, cuja definição é criticada pelos demais cientistas sociais, por sua excessiva sub-socialização. Um cientista social poderia, de sua parte, remeter a razão da coordenação social à “estrutura”, que deixa pouco ou nenhum espaço para a ação individual, nem para a cooperação em torno de um objetivo comum, já que apresenta, como o economista ortodoxo, explicações exteriores à Sociedade e à Economia. Um estudioso da economia das convenções, no entanto, buscaria explicações interiores à Sociedade, para compreender como cada ator resolve os diversos problemas de coordenação com que se confronta diuturnamente, o que tornaria a vida social e econômica ao mesmo tempo prática e inteligível. Sobre o que seriam tais convenções, diz:

“Ces conventions vont des plus locales (celles nées dans l’intimité des proches, au travail ou dans la famille, et partagées par eux seuls) au plus générales et instrumentées (comme celles qui président aux échanges, soutiennent la confiance dans la monnaie, définissent les standards de qualité des biens ou les classifications salariales). Toutes sont des solutions possibles à un problème donné de coordination. Par exemple, le prix à lui seul ne suffit pas à rendre possible l’échange. Il faut de plus s’entendre sur la qualité du produit. Le sous-traitant qui fabrique une pièce destinée à un donneur d’ordre le fait selon des standards précis, le plus souvent négociés. Là est la convention que leur permet de se coordonner. De même le partage des rôles dans un couple est largement conventionnel, qu’il relève d’une convention sociale ou d’une invention commune, spécifique aux deux partenaires. Les conventions ne se substituent ni au marché, ni aux institutions, ni ne pallient leurs défaillances. Les introduire dans l’analyse permet de construire une autre vision de l’économie. Cette vision part des situations et problèmes de coordinations entre les acteurs; elle introduit progressivement le marché et les institutions comme des dispositifs qui offrent des ressources, stabilisent les anticipations et règlent les conflits. L’État, dans cette optique, prend en charge l’intérêt général et la construction des biens publics.” (Salais, 2006, pp. 1-2)

Ainda segundo Salais, uma convenção tem um caráter pragmático – dizem respeito ao conjunto de conhecimentos e repertório de ações possíveis conhecidos, supostamente, por todos os atores sociais analisados. Nesse mundo, todos podem agir de forma coordenada com os demais, superando a eventual incerteza a respeito das situações singulares que possam surgir; de fato, como as ações adquirem um certo sentido para os envolvidos neste relacionamento, o futuro resultado da coordenação pode ser antecipado e a visão comum desejada pode ser atingida.

David Lewis (1969), citado por Salais, assim formaliza a noção de convenção:

“uma regularidade R no comportamento dos membros de uma população P, quando são agentes em uma situação recorrente S, é uma convenção se e apenas se é verdade que seja de conhecimento comum em P que, em toda ocorrência de S entre os membros de P, (1) todos se conformem a R; que (2) cada um se mobilize para que os outros se conformem a R; e que (3) cada um prefira conformar-se a R, sob condição de que os outros façam o mesmo, uma vez que S é um problema de coordenação e que a conformidade de todos a R é um equilíbrio de coordenação em S”. (Salais, 2006, pp. 4, tradução da autora)

A partir dessa formalização geral, poder-se-ia compreender e descrever a diversidade de pesquisas desenvolvidas no âmbito da economia das convenções, ainda que tenha um programa de trabalho ambicioso e bem variado, indo de um extremo especulativo e crítico à economia ortodoxa até outro, construtivo, que procura elaborar uma ação mais pragmática, passando por estudos teóricos do conceito de regra, da teoria das organizações e da racionalidade limitada. No extremo mais construtivo, chama-se a atenção para a importância que os instrumentos de coordenação de ações adquirem, assim como a hipótese da pluralidade (de cidades, mundos ou formas de coordenação), a integração dos julgamentos de valor e dos fundamentos normativos da ação pública, além da importância conferida aos instrumentos de conhecimento e de avaliação que os atores venham a utilizar em seus trabalhos de pesquisa, que se distinguem por serem, ao mesmo tempo formalização teórica e investigação empírica.

De fato, em termos metodológicos, a Escola desde o início se caracterizou pela preocupação com o estudo empírico do mundo do trabalho e de como era afetado pela aplicação de regras, normas e convenções. As conclusões obtidas nesses estudos levaram à generalização da importância da qualificação de todos os bens antes de serem comercializados no mercado. A qualificação das pessoas e dos produtos, por sua vez, constitui uma noção chave, uma vez que formam a base para o surgimento das regras e das convenções. A partir desta perspectiva, a análise das transações econômicas não poderia abrir mão de uma consideração explícita do quadro de referência institucional – ou, como a ele se referiram os primeiros estudiosos, de convenções – para qualificar os bens comercializados. Assim, a gênese da economia das convenções se baseou em um desenvolvimento gradual de diversos programas de pesquisa dentro de um programa mais amplo, baseado em uma referência comum ao conceito de convenção (Jagd, 2007).

Na literatura internacional mais recente, essa escola começa a chamar a atenção e ser reconhecida pela Sociologia Econômica pelas possibilidades teóricas que vem abrindo. Jagd (2007), por exemplo, afirma serem relevantes para as ciências sociais as conseqüências da pluralidade de formas de justificação envolvidas na ação econômica, apresentados por Boltanski e Thévenot, dois dos fundadores da Escola, assim como o argumento de André Orléan (2002, 2003) em prol da necessidade de se “desnaturalizar” a ação econômica:

“ (...) Orléan argues that one of the most characteristic traits of traditional economy is to ‘naturalize’ economic action by postulating that the economic world is constituted of natural elements, most importantly of goods and money, which may be unambiguously interpreted by actors. These elements do not need to be constructed since they are ‘already there’. Orléan argues that criticizing this perspective may be a potential meeting point for economic sociology and economics of convention.” (Jagd, 2007, p. 76)

Dois pontos teóricos são analisados mais detidamente pelos estudos mais recentes: a noção da incerteza para a compreensão dos problemas de coordenação entre os atores e o papel das convenções para a coordenação entre os atores sociais. O primeiro se caracteriza pela crítica metodológica feita à economia ortodoxa, a respeito da compreensão da coordenação social a partir dos atores individuais isolados (individualismo metodológico),

categorizados a partir do tipo de incerteza enfrentado pelos atores no processo (Jagd, 2007; Jagd, 2004; Thévenot, 2004; Orléan, 1994):

- (a) Hipossuficiência da lógica competitiva para se obter uma solução estável no processo de coordenação, como se vê em cenários de equilíbrio múltiplo;
- (b) Hipossuficiência da racionalidade estratégica horizontal em cenários de incerteza social, em que as escolhas dos atores e os resultados de suas ações dependem das ações de atores externos ao processo; e
- (c) Hipossuficiência dos contratos, devido à incerteza a respeito do futuro.

Por considerar esses tipos de incertezas inerentes à vida social, os “convencionalistas” a ela estendem o caráter inerente de instabilidade e a incerteza propondo, assim, um outro conceito de ação humana para compreender o problema. No centro desse conceito reconstruído de ação humana, estaria a noção de temporalidade, ou “*a incerteza individual sobre a identificação da situação e o esforço interpretativo necessário para considerá-la comum e compartilhada por outros*” (Jagd, 2007; Thévenot, 2004). A transformação de uma discordância em uma concordância pressupõe a existência de um certo trabalho social para interpretar as situações, adaptar mutuamente as interpretações e determinar acordos comuns. Dessa forma, a compreensão da ação econômica como ação social superaria as limitações impostas pelo individualismo metodológico inerente aos modelos tradicionais da economia ortodoxa, pressupondo a compreensão dos quadros simbólicos e de significação institucionalmente definidos pelos atores (ou “convenções”) para o entendimento do contexto de concordância (ou coordenação) entre os atores sociais.

A oferta de diversas justificações para a ação econômica é encontrada em uma série de trabalhos produzidos entre 1987 e 2000 por Boltanski e Thévenot, por Eymard-Duvermay, entre 1989 e 2002 e por Salais, entre 1989 e 1997. Cada um destes conjuntos de trabalhos aponta para a identificação de quadros de referência diferenciados, todos fazendo sentido dentro de seus contextos. A perspectiva geral de todos esses trabalhos se orienta para o reconhecimento explícito de uma pluralidade de convenções envolvidas na ação econômica, sendo um dos mais reconhecidos o trabalho de Thévenot para discutir a justificação apontada por Williamson para a decisão de se doar sangue (Williamson, 1975). Enquanto Williamson oferece apenas duas justificativas para esse ato (solidariedade ou para comercializar o sangue), Thévenot oferece quatro, descritas no quadro 6, abaixo, baseadas nas possibilidades de interpretação da ação por mais de um ator em um contexto complexo⁹⁸.

QUADRO 6
JULGAMENTO EM UMA SITUAÇÃO COMPLEXA

Intérprete

Ator

⁹⁸ A complexidade é aqui entendida como o resultado de uma relativa diversidade de modos de coordenação, entre os quais os compromissos assumidos pelos atores podem gerar compatibilidade local ou temporal. Uma organização, por exemplo, a partir dessa concepção, seria compreendida como um conjunto de arranjos que foram especificamente desenhados para uma determinada complexidade – extrapolando a hipótese, teríamos que as organizações, como um todo, teriam que lidar com tensões críticas dentre diferentes escalas de valor e regimes de justificação.

	<i>Cívico</i>	<i>Mercado</i>
<i>Cívico</i>	Simpático	Ganancioso
<i>Mercado</i>	Ingênuo	Realista

Fonte: Thévénot (2002, p. 368) apud Jagd (2004, p. 5) e Jagd (2007, p. 80)

Em vez de aceitar apenas a racionalidade do ator, como fez Williamson, Thévénot acrescenta as possibilidades de racionalidade/justificativa pelo confronto do ator com um intérprete da ação. No quadro 6, vê-se que a primeira ordem de justificativa é “Cívica”, fundamentada na noção de bem comum, constituído pela solidariedade coletiva; a segunda, é a justificativa do “Mercado”, fundamentada no bem comum constituído pela possibilidade de um acordo/equilíbrio entre os interesses individuais, sendo as células diagonais assinaladas acima representativas das consideradas situações “naturais”, uma vez que tanto o ator quanto o intérprete conhecem e concordam com os pressupostos da ação. As duas outras células, por sua vez, correspondem aos “momentos críticos” nos quais o ator e o intérprete analisam a situação a partir de distintos regimes de justificação, o que é ignorado na análise de Williamson.

A partir de trabalhos empíricos, Boltanski e Thévénot (1999) conseguiram elaborar um quadro que apresenta pelo menos seis “mundos de justificação” da ação social, embora não seja exaustivo, uma vez que formas efetivamente aplicadas para a justificação para os atos devem sempre ser estabelecidas a partir de casos empíricos.

Alertam os autores, ainda, que geralmente a necessidade para apresentação das justificativas decorre dos chamados “momentos críticos”, de alta reflexividade, que dizem respeito não apenas à atividade crítica das pessoas como também a um momento incomum de crise: trata-se de momentos em que pessoas envolvidas em relacionamentos comuns, interagindo normalmente, seja no campo político, no trabalho ou em qualquer outra atividade, que tenham que coordenar suas ações, percebem que algo não vai bem, que não conseguem mais interagir e que algo precisa mudar. Nesse processo de percepção, duas situações se apresentam: uma reinterpretação do passado, para se saber o que aconteceu antes até se chegar ao ponto crítico e o acúmulo de tensão, por parte de quem se sente mais insatisfeito com a situação, até uma eventual explosão.

Dada a configuração desses momentos críticos, as pessoas envolvidas estão sujeitas a um imperativo de justificação, que envolve, também, regras de aceitação – quem critica os demais deve apresentar justificativas para as suas críticas, da mesma forma que aqueles a quem as críticas são dirigidas devem justificar suas ações para apresentar sua defesa e ambos os conjuntos de justificativas devem ser formulados em termos que o outro lado possa aceitar e discutir. O quadro 7, a seguir, exemplifica os “mundos”, contextos ou regimes de justificativas que podem ser levantados, para a discussão e o encerramento de disputas, e que também podem ser considerados para compreender o fenômeno da coordenação social.

QUADRO 7
CONTEXTOS DE JUSTIFICAÇÃO, SEGUNDO A NATUREZA DOS VALORES

	<i>Inspirado</i>	<i>Doméstico</i>	<i>Cívico</i>	<i>Opinião</i>	<i>Mercado</i>	<i>Industrial</i>
<i>Modo de avaliação (valor)</i>	Não conformidade, criatividade	Estima, reputação	Interesse coletivo	Renome	Preço	Produtividade e eficiência
<i>Formato da informação relevante</i>	Emocional	Oral, exemplar, anedótica	Formal, oficial	Semiótica	Monetária	Crterios de mensuração, estatísticas
<i>Relação elementar</i>	Paixão	Confiança	Solidariedade	Reconhecimento	Troca	Ligações funcionais
<i>Qualificação humana</i>	Criatividade, engenhosidade	Autoridade	Igualdade	Celebridade	Desenho, poder de compra	Competência profissional e expertise

Fonte: Boltanski e Thévenot (1999, p. 368) apud Jagd (2007, p. 82)

Como o quadro procura demonstrar, podem-se sustentar, metodologicamente, dois tipos de preocupações ao compreender a racionalidade de uma ação:

- (a) O tipo de teste empírico relevante a cada um desses regimes de justificação; ou
- (b) A escolha pode recair sobre uma outra alternativa de mundo que não a do *mainstream*, a partir da relevância que assuma para as hipóteses que estão sendo testadas para justificar o alcance de um acordo entre os atores (seja pela aceitação de um teste válido ou pelo compromisso entre dois “mundos ou porque há acordo sobre o que não explica, mas ainda não sobre o que explicaria a coordenação).

Esse conceito de pluralidade de regimes de justificação para a racionalidade dos atores é central na compreensão dos diversos cenários possíveis em que a coordenação ocorre. Para Thévenot (2001, 2004) e Jagd (2004), a coordenação social operada por organizações econômicas, por exemplo, tida como uma ordem coletiva estável, seria mantida pelo recurso a diferentes tipos de restrições: regras, prescrições hierárquicas, métodos burocráticos de racionalização, estruturas sociais, representações compartilhadas ou culturas comuns. Aos críticos dessa interpretação, Thévenot responde que é necessário ter uma noção de coordenação mais aberta à incerteza, à tensão crítica e aos arranjos criativos que às idéias de ordem estabelecida, o que facilitaria a compreensão da dinâmica inerente aos modos de coordenação, mudando o foco de análise dos resultados para o processo e, ao mesmo tempo, trabalhar com uma relativa pluralidade de justificativas e de convenções durante a análise. Seria possível, assim, imaginar dois tipos de “pluralismo de convenções” (Eymard-Duvermay, Favereau et alii, 2003; Jagd, 2004; Aspers, 2004):

- (a) **Pluralismo horizontal:** esse tipo apresentaria alto grau de generalidade, abrindo a possibilidade de análise de mercados e organizações econômicas sem reduzi-la meramente ao cálculo de custos de transação dos contratos. Com isso, ter-se-ia melhores fundamentos para o estudo de empresas e das particularidades do mercado de trabalho e do mercado financeiro, por exemplo, assim como para a compreensão da capacidade interpretativa do ator:

“The introduction of radical uncertainties and of critical dynamics into the analysis leads to the conception of conventions that are plural and evolving. Actors ‘are placed in a conventional environment (formed mainly by texts, legal corpuses, accounting units, evaluation tools) that they rearrange to remedy the lack of coordination and cooperation. And, furthermore, that to introduce this conventional dynamic into the analysis, the actors have to be endowed with a reflexive capacity regarding their own state, as well as a capacity to remodel forms of community life – in other words, a political capacity’ (Eymard-Duverney, Favereau et alii, 2003, p. 13)” (Jagd, 2004, p.7)

- (b) **Pluralismo vertical:** orientado para coordenação mais contextualizada e para conveniências pessoais e pressupõe a coexistência de pelo menos dois níveis de convenções funcionando durante a coordenação social. Com base nessa premissa, poder-se-ia distinguir entre as convenções que apóiam os modos de coordenação mais legítimos (nível 1) e as convenções de nível 2, que abrangeriam um conjunto de regras específicas para coordenar os planos de ação locais (nível 1).

O segundo ponto teórico ressaltado na literatura corrobora as afirmações de Dequech (2006): torna-se necessário reconsiderar o conceito de instituição e a questão da estabilidade e da coerência das práticas sociais para a compreensão da coordenação dos atores. Se é verdade que as convenções seriam respostas socialmente (coletivamente) construídas para a superação das incertezas, é também incontestável o fato de que a identificação das convenções só se faz em um contexto espaço-temporal mais extenso, o que “usurparia”, então, o conceito estabelecido de “instituição”:

“Conventions emerge as ‘something like rebuttable hypotheses put forward by actors, which then become second nature through practice’ and they are ‘subject to many possible sources of change, ranging from their failure in the face of external tests to a reinterpretation of circumstances by actors themselves’ (Storper and Salais, 1997, p. 18). The importance of conventions is then not to make all ambiguity and uncertainty concerning other actors disappear, but they serve as a ‘collectively recognised’ reference (Orléan, 1994a), which stops, temporarily, the speculation concerning the intentions of other actors.” (Jagd, 2007, p. 79)

Na crítica à “naturalização” da ação econômica, Orléan levanta duas premissas centrais à concepção da economia ortodoxa:

- (a) **Premissa da nomenclatura.** Parte-se do pressuposto, na economia ortodoxa, da existência “natural” (que não é natural, mas arbitrária) de uma lista de x bens na economia com uma qualidade homogênea conhecida por todos os atores. Os atores não se preocupam com o comportamento dos demais, mas apenas com o preço das mercadorias: o único problema dos consumidores é determinar as quantidades de bens disponíveis, de forma que possam maximizar sua utilidade, sabendo que seu consumo não pode ser superior à sua renda; o único problema dos produtores é definir as quantidades de bens produzidos de forma a maximizar seu lucro. A crítica de Orléan se dirige à inconsciência por parte dos economistas ortodoxos de que, se foi possível chegar a esse contexto e atingir um equilíbrio entre oferta e procura, isso se deu graças ao desenvolvimento de uma série de convenções (como a definição da noção de qualidade dos produtos ou mesmo de utilidade dos produtos) que continuam a se aperfeiçoar. Dessa

forma, em vez de tomar o equilíbrio como um dado da realidade, dever-se-ia perguntar como é possível que indivíduos isolados consigam construir pontos de referência comuns permitindo a eles a troca de mercadorias e a regulação desse comércio (qual o papel da moeda, por exemplo, nesse processo e como se chegou à noção de valor), chamando a atenção para os processos de codificação, certificação, padronização e regulação social.

- (b) **Premissa da probabilidade.** Parte-se do pressuposto que a todos os atores é dada a capacidade de construir cenários futuros para prever todas as possibilidades do amanhã, assim como cada um dos atores pode definir que cenários são mais ou menos prováveis. Ao fim e ao cabo, pressupõe-se que haja apenas uma lista de probabilidades aceita pelos atores, sem que seja, de fato, um ponto de referência comum, já que os atores individuais não se preocupam com o que os outros pensam ou avaliam. Para Orléan, se existe uma visão compartilhada de futuro entre os atores, ela não é dada a priori, mas é construída pelos atores em sua interação, e pode ser modificada a cada rodada de interações.

A partir da crítica realizada a essas premissas, pode-se propor uma outra forma de compreender a ação social, modificando a própria noção basilar da economia ortodoxa de **homo oeconomicus**: sabendo que a racionalidade econômica não é natural, pode-se indagar e pesquisar os mecanismos sociais (ou que convenções concorrem) para simplificar a escolha individual. Em vez de ser considerado um ser sub-socializado, entende-se o **homo oeconomicus** como um ser sobre-socializado, na medida em que já internalizou em seu comportamento uma série de noções, costumes, regras, normas ou hábitos do mundo em que está inserido, identificando os comportamentos que são bem recompensados ou sancionados, repetindo os comportamentos considerados socialmente desejáveis etc. Dessa forma, rompe-se de vez com a idéia de espontaneidade ou de “naturalidade” que se associa ao comportamento econômico, mas se reforça a importância do primado do social.

Por tudo o que foi exposto, à luz da literatura revisada até o momento e sabendo das limitações que esses estudos têm no Brasil, como a revisão da bibliografia na área de Economia da Comunicação e da Informação demonstra, parece interessante considerar a relevância das discussões travadas no âmbito da Economia das Convenções na condução da análise empírica. O desafio que se faz aos modelos dominantes, associado às propostas metodológicas defendidas pelo institucionalismo histórico aparentam criar satisfatórios contrapontos às formulações excessivamente otimistas a respeito do potencial de mudança que as TIC oferecem ao relacionamento Estado-Sociedade.

PARTE III - O GOVERNO ELETRÔNICO EM PERSPECTIVA HISTÓRICA

5. UTILIZAÇÃO INTENSIVA DE TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO E O GOVERNO ELETRÔNICO EM PERSPECTIVA HISTÓRICA.

Para compreender o desenvolvimento dos conceitos de Governo Eletrônico e de Divisória Digital, é necessário, sem dúvida, situar o fenômeno no espaço e no tempo, reconstruindo, por assim dizer, a sucessão dos fatos históricos. Igualmente, vale a pena considerar a proposta metodológica da Economia Francesa das Convenções na parte de construir os contextos de justificação possíveis para os atores envolvidos nessa coordenação. É o que se pretende fazer neste item.

Um primeiro contexto de justificação para compreender o fenômeno poderia ser o representado pelo imperativo tecnológico do Estado – do menor nível (local) ao mais amplo (nacional/transnacional), a tarefa de governar sempre envolveu, em menor ou maior grau, o domínio das tecnologias de tratamento da informação e da comunicação, desde seus primórdios. Dessa forma, se fosse razoável simplificar o funcionamento dos governos – a face mais visível do Estado – para ilustrar essa afirmação, poder-se-ia considerá-los como uma espécie de empresa intensiva em informação. Aceitando a metáfora, perceber-se-ia que essas instâncias sofrem diretamente o impacto do desenvolvimento das TIC.

Este, no entanto, não é o único contexto de justificação possível. Nas últimas três décadas, o imperativo econômico também forneceu bases para a ação do Estado e dos governos, orientados no sentido de agir de forma mais eficiente, tomar decisões prioritariamente seguindo o critério de custo-efetividade, buscar, em todas as instâncias, a obtenção de lucro, entre outros princípios. É importante igualmente reconhecer que esses argumentos foram determinantes na condução das Reformas do Estado ocorridas a partir da década de 1980 e que, em que pese terem tido pouco sucesso, não perderam de todo sua capacidade explicativa. Com isso, a compreensão dos argumentos econômicos também contribuiria para a compreensão do processo.

Um terceiro contexto de justificação proposto para a compreensão do processo é o representado pela construção da cidadania ou da participação social nas decisões do Estado. Esse é o contexto em que os argumentos foram construídos à sombra dos outros dois, mas que, no início do século XXI, aparentemente, começam a ter uma certa independência e a apresentar propostas para a construção de propostas que enfrentem as questões não respondidas pelos demais, superando as dificuldades de coordenação verificadas.

Defende-se que a identificação desses contextos de justificação se torna necessária para esclarecer as bases em que se construíram os conceitos de Governo Eletrônico, de Democracia Virtual e de Divisória Digital. Assim, o primeiro item deste capítulo propõe uma forma de compreender a gênese desses conceitos, associando-a ao surgimento do conceito de “Sociedade da Informação” e das primeiras iniciativas de reforma do Estado de Bem-Estar Social. No item seguinte, aborda-se o desenvolvimento dos conceitos, na medida em que as experiências tanto com a

construção da “Sociedade da Informação” – posteriormente denominada “Sociedade em Rede” – quanto com os primeiros fracassos das Reformas de Estado de primeira e segunda geração provocaram modificações em relação ao potencial das TIC como catalisadoras de mudança social. Por fim, cuida-se de analisar a incorporação da participação social e da responsabilidade dos agentes públicos ao desenvolvimento da idéia de Governo, para se avaliar os rumos do processo, de uma forma geral.

5.1. *Governo Eletrônico, determinismo tecnológico e redução do papel do Estado: a construção da “Sociedade da Informação”.*

Partindo do pressuposto de que, como todo processo de construção de instituições, costumes e convenções, o processo de modificação do relacionamento Estado-Sociedade sofre injunções de diversos outros setores da complexa interação social, parece razoável supor que as iniciativas de governo eletrônico sejam conseqüências de um processo mais amplo que se acentuou a partir do século XX: a produção de conhecimento em massa⁹⁹. A partir dessa produção, convencionou-se afirmar, após o pós-guerra, que a Humanidade estaria entrando em uma nova era, em que a informação passaria a ter uma importância crescente na organização social e no modo de produção econômica. A percepção dessas mudanças, para diversos estudiosos, tais como Daniel Bell (1973) e Marc Porat (1976), fez com que elencassem, entre as características das “novas tendências mundiais”, o surgimento de uma nova classe social, denominada “classe do conhecimento”, constituída por “trabalhadores da informação”, oriundos de países mais abastados, os quais substituiriam os trabalhadores industriais tradicionais.

O aparecimento desta “nova” classe seria um indicador de mudança na infra-estrutura industrial, em que, além da incorporação, aos processos produtivos, de mais tecnologia, igualmente se incorporaria a “tecnologia intelectual”, uma vez que os produtos consumidos tanto industrial quanto individualmente cada vez mais seriam intensivos em conhecimento. Além dos estudiosos apontados acima, outros, tais como Sióchru (2004) afirmam que essa nova classe emergente anteciparia o surgimento das tecnologias de informação e comunicação e as redes globais, uma vez que a propalada “sociedade do conhecimento” teria modificado a dinâmica central da economia, ao mesmo tempo inserindo o conhecimento no processo produtivo e apresentando-o como um produto a ser comercializado e consumido. Outros propuseram denominar essa nova configuração social como a “Sociedade Pós-Industrial”¹⁰⁰ e o conceito se tornou mais popular no decorrer da década de 1980.

⁹⁹ Por “conhecimento em massa” entende-se o processo pelo qual as pessoas combinam as capacidades das TIC com informação e análise em grupos, organizados em espaços compartilhados para criação de conhecimento, também conhecidos por redes criativas (UNPAN, 2005).

¹⁰⁰ É preciso frisar que esses primeiros idealizadores da sociedade pós-industrial não julgavam que o aspecto mais relevante para caracterizá-la seria o funcionamento do Mercado, mas a utilização de diversos mecanismos de controle para lidar com a crescente complexidade social. Além disso, mais para o final da década de 1970, identificou-se como o “motor” da sociedade pós-industrial o papel das TIC para compreender a mudança nos padrões sociais. Bell (1979) chegou a afirmar que os sistemas computacionais e as telecomunicações seriam as tecnologias que melhor responderiam às necessidades da “nova” sociedade. No entanto, parte do pressuposto de que essas tecnologias não determinavam os novos padrões, mas que respondiam a demandas mais profundas da sociedade e dos agentes econômicos, influenciadas, de sua parte por outros tantos fatores sociais inter-relacionados.

De fato, autores como Alvin Toffler começam a tornar o conceito conhecido além dos círculos acadêmicos; não demoraria para que o assunto fosse apropriado na agenda governamental. Os primeiros estudos apresentados por demanda de governos europeus¹⁰¹, nesse ponto, apresentavam uma visão bastante otimista, partindo das premissas de que os novos meios eletrônicos seriam inerentemente mais democráticos e descentralizadores, de que a estrutura de telecomunicações deveria ser compreendida como um bem público, não-privatizável (seria o embrião do conceito de infovias) e de que o planejamento racional e de longo prazo na área de comunicação deveria ser encorajado (Sióchru, 2004).

Essa visão, no entanto, não perdurou por muito tempo, uma vez que a década de 1980 também viu ocorrer as chamadas “Crises do Estado de Bem-Estar” e a ascensão dos regimes neoliberais, inicialmente no Reino Unido e nos EUA, cujo ideário depois se espalharia por praticamente todos os demais países ocidentais. Houve, nesse processo, uma significativa mudança de foco, em relação ao que inicialmente se definiu como “Sociedade da Informação”: a consideração de que, no cerne dessa “nova” sociedade, estaria um Estado fraco, débil, mesmo, que deveria se concentrar em um mínimo de atividades necessárias à coordenação, desconcentrando de si e “devolvendo” para um setor privado forte a tarefa de oferecer bens e serviços para a Sociedade como um todo. Da centralidade dos processos sociais, passou-se a defender um determinismo tecnológico, considerando a tecnologia não como uma ferramenta a serviço de demandas sociais, mas como um fim em si mesma.

Nesse processo de superação da Crise do Estado de Bem-Estar e de construção de um Estado Pós-Gerencial, cuja matriz teórica foi analisada na Parte 2 deste trabalho, era essencial privatizar e “flexibilizar” os setores econômicos mais atuantes, para criar um cenário mais funcional para os interesses em jogo. Para a construção da Sociedade da Informação defendida pelos reformistas, assim, seria necessário privatizar o setor de telecomunicações, tendência essa que se observou durante boa parte da década de 1990. Foi nesse período que o termo “Sociedade da Informação” começa a constar da agenda governamental dos países europeus, chamando a atenção para o que se considerava ser uma “revolução” em termos econômicos e sociais, representada pela utilização intensiva da tecnologia nos processos de inovação. Chama-se a atenção, mais claramente, para a importância das TIC e seu papel nas atividades humanas como um todo.

Em 1993, em um estudo encomendado pela Comunidade Européia e desenvolvido por um grupo de especialistas de alto nível, que veio a ser conhecido pela alcunha de Relatório Bangemann, menciona-se, pela primeira vez, não apenas a importância dessa onda de privatizações para o desenvolvimento da Sociedade da Informação como também o papel que deveria ocupar nas agendas dos decisores, criando as bases não apenas do Estado Regulador (oposto ao conceito do Estado de Bem-Estar), mas do que posteriormente seria conhecido por Governo Eletrônico, ao indicar as diversas utilizações que as tecnologias deveriam ter, por parte dos agentes públicos:

¹⁰¹ Entre os relatórios mais referenciados do período encontram-se o de Nora e Minc (1978), o de Porat (1984) e o de MacIntosh (1986).

“Application Eight**ELECTRONIC TENDERING – More effective administration at lower cost**

What should be done? Introduction of electronic procedures for public procurement between public administrations and suppliers in Europe followed by the creation of a European Electronic Tendering Network. This programme will function as a strong enabling mechanism for attaining critical mass in the telematic services market in Europe.

Who will do it? European Council and Member States decide to agree on common standards and to introduce a mandatory commitment to electronic handling of information, bidding and payments related to public procurement. Telecom operators and service providers will enable users to access to the European Electronic Tendering Network.

Who gains? Public Administrations will benefit from cost savings in replacing paper handling with electronic handling and from the more competitive environment between suppliers drawn from the wider internal market. Small and medium sized enterprises will benefit from participating in trans-European public procurement and from the diffusion of telematic services.

Issues to watch? Data security, the need to ensure open access particularly for SMEs, to avoid electronic procurement developing into a hidden form of protectionism. Take proper account of similar programmes developed in third countries, particularly the US (CALS).

What target? A critical mass of 10% of awarding authorities using electronic procedures for their procurement needs could be attained in the next two to three years.

Application Nine**TRANS-EUROPEAN PUBLIC ADMINISTRATION NETWORK – Better government, cheaper government**

What should be done? Interconnected networks between Public Administrations networks in Europe, aiming at providing an effective and less expensive (replacement of paper by electronic means) information interchange. Subsequently extended to link public administrations and European citizens.

Who will do it? European Union and Member States should strengthen and speed up the implementation of the programme for Interchange of Data between Administrations (IDA). The private sector will increase its co-operation with the European Union and Member States in defining technical solutions for the provision of interoperable services and interconnectable networks, while supporting national and local authorities in the testing and implementation of networks and services for citizens.

Who gains? The unification process for the single market, with general benefits in lower costs and better relations between public administrations and European citizens.

What target? Implementation of interconnected networks allowing interchange in the tax, customs and excise, statistical, social security, health care domains, etc., by 1995-96.” (Bangemann, 1993)

A partir do momento que a “Sociedade da Informação” passou a constar das agendas governamentais de países nos quais se buscava intencionalmente reduzir a importância e a participação do Estado, especialmente nos setores econômicos, em prol de seu “melhor” funcionamento, e da edição, ainda em 1993, do *National Performance Review* nos EUA, e em 1994, com os primeiros livros defendendo a “reinvenção do Estado”, por Osborne e Gaebler, três características passaram a marcar o processo que posteriormente definiria o desenvolvimento do Governo Eletrônico: o determinismo tecnológico; a forte, para não dizer exclusiva participação do setor privado na construção da infra-estrutura tecnológica; e a concentração, em empresas transnacionais, da responsabilidade por erigir a “Sociedade da Informação Global”. Em relação a esta última, cabe ressaltar que, apesar do nome, seu principal objetivo não era propriamente social, mas econômico e financeiro, uma vez que estava no cerne do processo neoliberal de globalização, no qual o controle dos bens públicos passaria para as mãos das empresas privadas; com isso, criar-se-iam as condições necessárias para o enfraquecimento do próprio Estado como regulador.

Ainda nesse processo, cunhou-se a expressão “Divisória Digital”, para fazer face à percepção das desigualdades de acesso às TIC, especialmente no campo social (educação, saúde, trabalho). No entanto, ainda sob a égide do determinismo tecnológico, julgava-se que o problema estaria resolvido com a continuidade do processo de utilização intensiva das TIC na esfera social, como se o déficit não fosse uma consequência de desigualdade social, mas de utilização. Com todos esses condicionantes, começaram a ocorrer as Cúpulas Mundiais da Sociedade da Informação e a se desenvolver, dentro de programas governamentais, as primeiras iniciativas de construção dos Governos Eletrônicos.

Com a contextualização deste processo, esclarece-se porque, na maior parte dos países, foram os governos que iniciaram o uso intensivo de TIC, em atividades que iam desde o processamento e armazenamento de dados estatísticos até o processamento de transações *online*. Os primeiros relatórios sobre as iniciativas de governo eletrônico (OECD, 1998) apontavam que, neste primeiro estágio, a tecnologia era usada primordialmente como uma ferramenta para incrementar a eficiência do governo, sem mexer, no entanto, nas estruturas¹⁰². Comparando à mecanização, nos primeiros estágios da revolução industrial, a tecnologia era utilizada apenas para continuar fazendo o que o governo já fazia anteriormente, com incrementos na quantidade e na rapidez e com redução dos custos – a discussão a respeito da transformação, provocada pelo uso das TICs, na condução das atividades governamentais e no relacionamento com os cidadãos e a sociedade, consolidando a idéia de uma economia informacional começaria a ocorrer mais para o início do século XXI.

Retornando para a década de 1990, no âmbito dos países da OCDE, pareceu inevitável que as tecnologias se tornassem um elemento importante nas reformas políticas conduzidas desde a década de 1990, seja para aumentar a eficiência (“fazer mais com menos”), seja como uma inovadora forma de oferecer serviços à sociedade e, eventualmente, redefinir suas atividades e aumentar o acesso à informação pública. Neste sentido, duas formas de integração do uso da tecnologia às atividades estatais se destacam: a primeira seria o desenho de sistemas que fossem voltados mais para as necessidades do cidadão (utilizando a idéia do *one-stop shopping*) do que para as características das organizações governamentais e oferecer vários serviços em um lugar apenas, seja físico ou eletrônico. Com isso, começa a ocorrer, ainda que à força, a integração de serviços oferecidos por diversas organizações dentro do mesmo governo¹⁰³.

A segunda forma de integração se daria verticalmente, procurando combinar programas e projetos desenvolvidos no âmbito do governo nacional (ou federal) e nos níveis subnacionais (estatais, locais, municipais etc.), em diversas áreas, tais como saúde, educação e serviços sociais de modo geral, como ocorriam, por exemplo, na Suécia, na Austrália e na França, países nos quais os governos centrais usavam a tecnologia para coordenar e

102 “In those early stages, technology was used primarily as an efficiency tool, what Jerry Mechling at Harvard University’s John F. Kennedy School of Government calls “making the same old mess run faster” (OECD, 1998).

103 Segundo o relatório da OECD, o melhor exemplo seria o projeto Australian Centrelink, que combina as funções de oferta de serviços de duas agências: a Commonwealth Employment Service e o the Social Security Department em uma nova organização.

melhorar os serviços sociais oferecidos não apenas pelos diversos níveis de governo, como também pela iniciativa privada¹⁰⁴.

Uma forma alternativa de reforma administrativa utilizando as TIC foi o que na Grã-Bretanha convencionou-se chamar de apoio a *life events*. Partiu-se da premissa de que a pessoa que requer o serviço público não estaria interessada no governo especificamente, mas sim em um problema pessoal que, para ser resolvido, necessitaria da permissão de um ou mais organismos governamentais. Para exemplificar, esse conceito era o mesmo utilizado pelas autoridades australianas na concessão de vistos: o visitante iniciava 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 transmitiam eletronicamente à imigração australiana os dados do visitante no momento em que a passagem é reservada. Do ponto de vista do viajante (que não precisaria acompanhar os meandros burocráticos da concessão do visto), a aprovação ocorreria de forma transparente, já no balcão da empresa.

Outro exemplo do conceito *life events* seria a troca de endereço, que tipicamente requer integração horizontal e vertical no governo. Nesse caso, o governo da Suécia resolveu utilizar os dados do registro nacional de endereços: os residentes no país podem informar mudança de endereço nas agências de correios, que transmitiriam a informação para as demais bases de dados governamentais que a utilizam. Dessa forma, confirmava-se o papel da tecnologia como um catalisador ou provocador de mudanças: os usuários dos serviços governamentais desenvolveriam hábitos e criariam expectativas sobre como os serviços poderiam e deveriam ser prestados; a utilização da tecnologia em outros setores, tais como em terminais de auto-atendimento, a expansão do uso doméstico dos PCs (e do seu acesso à Internet); e o crescimento do comércio eletrônico e do conseqüente surgimento de tecnologias de segurança na informação, tudo isso criaria uma infra-estrutura sobre a qual o governo poderia e deveria atuar, para melhor desempenhar suas funções. Seria igualmente válido, também, imaginar que os governos criassem a demanda por tecnologia, ao forçar sua utilização por atores em setores em que não fosse intensiva¹⁰⁵.

Nas experiências analisadas pela OCDE em 1998, verificou-se, também, que existiam fatores críticos de sucesso para a revolução tecnológica. Uma primeira constatação dizia respeito às pressões orçamentárias sofridas pelos países naquele momento – embora fosse e ainda continue sendo necessário um alto investimento inicial na construção da infra-estrutura informacional (para o qual, na maior parte dos casos, se requer a participação da iniciativa privada), ao longo do tempo, a coleta e o armazenamento das informações, bem como a automatização das atividades produziram ganhos consideráveis de recursos financeiros e humanos – menos erros, menos desvios, menor dependência do fator humano para alimentação das bases de dados, por exemplo. Como seria provável que, na

104 Um outro exemplo de integração vertical foi encontrado na Finlândia, para apoiar a Justiça. Nesse caso, a tecnologia promoveu a centralização das informações sobre serviços jurídicos, historicamente descentralizados, para melhorar a qualidade dos serviços e a eficiência do Poder Judiciário.

105 O uso dos chamados *smart cards* na saúde seria um desses casos. Presume-se que, à medida que mais e mais pessoas tivessem seu prontuário nesses cartões, mais e mais médicos e/ou outros profissionais da área teriam que adquirir soluções tecnológicas (computadores, *software*, *smart card readers*, *CD-ROM readers*) para desempenhar suas atividades. Esse incentivo também se referiria à própria estrutura governamental e às rotinas das organizações, que deveriam preparar-se para atender a esse público mais exigente.

medida em que os serviços se tornassem mais acessíveis, a demanda por eles aumentasse, seria igualmente provável que os gastos do governo tivessem de ser aumentados, para atender aos que se encontrassem à margem dos programas e projetos governamentais, aumentando, assim, o trabalho dos funcionários, para evitar duplicações ou fraudes. No entanto, principalmente nos casos de serviços sociais, de saúde e educação, longe de ser um estorvo para os governos que buscavam os superávits primários, esse fato deveria ser visto como uma oportunidade ímpar para garantir a inclusão social, a equidade e um incentivo ao exercício da cidadania.

A segunda importante constatação feita pela OCDE dizia respeito ao contexto maior em que o governo se inseriria: o ciberespaço permitiria que o governo pudesse eventualmente atender, virtualmente ou fisicamente, a todo e qualquer cidadão, residente ou não no país em regime de 24 horas, com a combinação de uso de telefones (*toll free*, 0800 e outros) e serviços *online*. Em que pese a proximidade garantida ao cidadão, isso acarretaria a necessidade de mudanças políticas e legais, para fazer face aos riscos de ataques externos e internos aos sistemas de informação e comunicação, de má utilização dos recursos, de espionagem e sabotagem eletrônica, de guerras eletrônicas, de ameaças aos direitos e liberdades dos cidadãos, de corrupção e crime organizado, de malversações econômicas e financeiras, de desrespeito à propriedade intelectual e de monopólio na gestão dos assuntos do governo.

Esta segunda constatação provocaria, de fato, a terceira constatação verificada nos países que investiram pesadamente em TIC para melhorar o funcionamento do governo ao longo das décadas de 1980/1990: não importando seu matiz político, **todos** os governos, sejam mais conservadores ou liberais, veriam na utilização das TIC, junto com as reformas administrativas, econômicas e políticas, uma oportunidade de economizar recursos e melhorar os serviços oferecidos pelas instituições públicas, a ponto de, mesmo com mudanças ideológicas nos governos, os projetos na área tecnológica continuarem a ser desenvolvidos. No entanto, como afirmou Jasmina Pilipovic (Pilipovic et alii, 2002), um problema sério residia na falta de planejamento estratégico realista para implementação desses projetos. Aparentemente, continuava-se a elaborar objetivos muito amplos, sem o pleno conhecimento do contexto maior, o que não permitiria a boa definição das metas a serem alcançadas com o Governo Eletrônico¹⁰⁶.

Outro ponto relevante para a análise seria o tipo de gerenciamento requerido para avaliar e, eventualmente, superar os efeitos colaterais adversos oriundos das mudanças internas provocadas principalmente pela dinâmica de integração horizontal de serviços. Essa tarefa tornou-se mais complexa pois, em um contexto em que todos os objetivos dos dirigentes políticos convergiam para encontrar soluções de eficiência do aparato estatal, as preocupações não se restringiriam, apenas, com os efeitos das percepções de ameaça aos cargos ou às atividades de funcionários menos graduados, mas também dos funcionários situados no topo das organizações. Esse fato se

¹⁰⁶ O exemplo citado refere-se à experiência da Iugoslávia durante a década de 1990, mas o mesmo pode ser aplicado ao governo francês, que anunciou em 1998 que disponibilizaria eletronicamente todos os formulários utilizados, ou ao governo britânico, que estabeleceu a meta de “digitalizar” cerca de 25% das transações com o público.

agravou ainda mais com a interação com diversas empresas do setor privado, competindo com as organizações públicas por recursos e oferta de serviços.

Nesse sentido, o principal parâmetro de comparação, para os dirigentes políticos, era o impacto direto provocado pelo comércio eletrônico na sociedade e na tentativa de transposição desse relacionamento para o cenário governamental. Afirmava-se, à época, que, uma vez tendo os usuários se acostumados a um padrão mais confortável de atendimento, proporcionado por diversas empresas que trabalham com transmissão de dados ou transferência de taxas, seria de se esperar que passassem a exigir o mesmo comportamento por parte das instituições públicas. Por outro lado, seria também de se esperar que, por parte do governo, existisse maior preocupação com a segurança das redes: serviços de criptografia, autenticação, assinaturas eletrônicas, entre outros.

É a partir desse momento que se começa a pensar, de forma mais sistemática, nas implicações que a utilização mais intensiva das TIC assume, no contexto da governança. Constrói-se um consenso, entre práticos e acadêmicos, de que as TIC haviam, definitivamente, se tornado mais um elemento a ser considerado na teia em que a arte de governar havia se tornado. Partindo-se da premissa de que eram os avanços tecnológicos que trouxeram consigo as mudanças nos sistemas de conhecimento, passa-se a estudar as novas formas de trabalho, em tese provocadas pelas TIC, e sua influência na economia, na política e na organização das sociedades. Consideram-se as TIC responsáveis pelas principais características do *modus operandi* da “aldeia global”: a internacionalização da produção, a globalização das finanças, a mudança internacional do trabalho, os movimentos migratórios do Sul para o Norte e a competição ambiental. Nesse sentido, seria razoável supor que o conceito inicial de “Sociedade da Informação” sofria algumas alterações; igualmente, propõe-se aqui que a idéia de que o conceito de “Sociedade em Rede” tente responder a essas alterações, como se verá no próximo item.

5.2. *Governo Eletrônico e o Fim do Estado como o conhecemos: o surgimento do conceito de “Sociedade em Rede”.*

Mais para o fim da década de 1990, tomou-se ponto pacífico, entre os defensores das Reformas do Estado, que a utilização intensiva das TIC desencadeava as mudanças nos sistemas de conhecimento da sociedade, as quais, por sua vez, implicariam transformações em operações produtivas e nos negócios, levariam à criação ou substituição de produtos e à racionalização de procedimentos decisórios. O conhecimento, sob essa perspectiva otimista, aceleraria os processos, tornaria instantâneas inúmeras ações de interesse econômico e geraria um novo quadro organizacional caracterizado, principalmente, pela flexibilidade decorrente da utilização de equipamentos informatizados e programáveis. Este quadro determinaria, por sua vez, profundas alterações no mercado de trabalho.

Assim, os Estados (ou sua face mais visível, qual seja, o governo) também seriam pressionados a mudar e atender às necessidades que a sociedade do conhecimento imporia. O Estado deveria enfatizar, em seu repertório, as

atividades que envolvessem liderança (como em investimentos estratégicos), sem esquecer sua função de facilitador ou mediador. Deveria, igualmente, criar quadros de referência legais e regulatórios que encorajassem ou que pelo menos não atrapalhassem o processo de modernização das indústrias domésticas e de apropriação de novas tecnologias, ao mesmo tempo em que buscasse definir os limites e formas de administrar os problemas emergentes numa arena que não teria fronteiras.

Sobre esse aspecto, alguns estudiosos da ‘*revolução digital*’ passaram a sugerir que a suposta “revolução” provocada pelas TIC havia assumido uma dinâmica independente do Estado; com isso, os Estados-Nação perderiam sua relevância nesse mundo virtual, sem fronteiras, em que as transações e as comunicações ocorreriam além do alcance de qualquer regulamentação ou controle governamental. Como Manuel Castells afirmava à época, os governos estariam brigando por uma causa perdida, no sentido de não conseguir evitar o excessivo individualismo na rede ou de conseguir controlar todos os aspectos envolvidos nos sistemas de comunicação e informação (Castells, 1999). Esse mesmo autor chama a atenção para as “novas” formas de sociabilidade, aparentemente mais diversificadas e enriquecedoras quando comparadas a períodos anteriores, que se desenvolviam à sombra das alterações tecnológicas – a esse cenário convencionou-se chamar “Sociedade em Rede”.

Uma das alterações tecnológicas a que se refere Castells foi o advento da Internet, como um dos resultados mais visíveis do processo de convergência entre as tecnologias de informação e comunicação. As origens desta rede, como apontam diversos estudiosos do assunto, remonta à discussão, durante a década de 1960, no âmbito de instituições acadêmicas nos EUA, como o MIT – Massachusetts Institute of Technology e o NPL – Nuclear Physics Laboratory, do conceito da “Rede Galáctica”. O desenho dessa rede previa a interconexão de vários computadores, de todas as partes do planeta, que possibilitaria a qualquer pessoa o acesso a dados e programas de qualquer local. Ainda durante a década de 1960, discutiram-se teorias sobre trocas de pacotes – construindo a infra-estrutura de comunicações usando pacotes em vez de circuitos – e sobre linguagens que permitiriam a comunicação entre os equipamentos, sendo os primeiros experimentos realizados mais para o fim daquela década, que deram origem à ARPANET.

Ao longo da década de 1970, mais computadores foram rapidamente adicionados à ARPANET e começaram a surgir os grupos de trabalho em rede, a partir do desenvolvimento de protocolos servidor-servidor, funcionalmente completos e outros *software* para o funcionamento da rede. Os primeiros resultados dessas interações em rede, tais como os primeiros aplicativos de correio eletrônico, para públicos mais amplos foram apresentados já em outubro de 1972, Conferência Internacional de Comunicação entre Computadores (ICCC).

Essa ARPANET original estabeleceu os parâmetros para o surgimento da Internet: uma rede de arquitetura aberta constituída por múltiplas redes independentes de desenho arbitrário, começando com a ARPANET como rede pioneira de trocas de pacotes mas logo incluindo redes de satélites, de rádio, etc. Isso significaria, na prática, que a

opção pela tecnologia de qualquer rede individual não seria ditada por uma arquitetura de rede específica, escolhida “livremente” pelo provedor, que a tornaria capaz de entrar em rede com outras redes pela "Arquitetura de Internetworking". As redes individuais poderiam ser, assim, desenhadas e desenvolvidas separadamente, de acordo com o ambiente e os requisitos de seus usuários, cada uma podendo ter sua interface própria e oferecê-la a usuários e outros provedores. Mais adiante, uma nova versão do protocolo servidor-servidor seria construída, para atender às demandas de um ambiente de redes de arquitetura aberta: o *Transmission Control Protocol/Internet Protocol* (TCP/IP), que passaria a funcionar basicamente como um protocolo de comunicações. Com essa definição tecnológica, foi possível, mais à frente, ocorrer a comunicação de voz pela rede de computadores (precursora da telefonia via Internet), assim como vários modelos de compartilhamento de arquivos e discos e os primeiros programas que mostraram o conceito de agentes.

O desenvolvimento generalizado de redes locais – LAN, computadores pessoais – PC e estações de trabalho, na década de 1980, bem como a possibilidade de convergência de outras tecnologias de rede e de maiores fluxos de informação nas redes, condicionariam a prosperidade da Internet, na década de 1990. Um importante passo foi o surgimento de redes como a BITNET e a USENET, que posteriormente foram encorajadas a buscar clientes comerciais, expandir seus estabelecimentos para servi-los e explorar as resultantes economias de escala para baixar os custos de manutenção da rede, assim como preparou o terreno para o surgimento das redes de alta velocidade.

O surgimento da “Sociedade em Rede”, na década de 1990, pode, então, ser compreendido como um crescimento acelerado da Internet a partir de sua capacidade de promover o compartilhamento de informações e de manutenção de diversas comunidades. Além disso, para a disseminação do conceito concorreu igualmente a possibilidade de comercialização da tecnologia envolvida, com oferta de serviços privados e competitivos. Concorreu, igualmente, o surgimento de tecnologias mais homogeneizadoras para a oferta de produtos básicos da rede e aos provedores que ofereciam conectividade e serviços básicos da Internet.

Com isso, a Internet se tornou, em meados da década de 1990, uma mercadoria como outra qualquer, além de ter reconhecida sua utilidade no suporte de outros serviços comerciais, com a adoção de *browsers* e da tecnologia da World Wide Web, permitindo aos usuários o acesso a informação em qualquer lugar do globo.

Ainda nesse período, devido ao contexto em que se inseria o setor público, ainda às voltas com a superação da Crise do Estado, o reconhecimento das vantagens tecnológicas trazidas pelo surgimento da WWW fez com que diversos acadêmicos passassem a defender que o Estado também seguisse o exemplo da iniciativa privada. Assim, incorporou-se pesadamente as TIC às suas rotinas, tornando-o um cliente da sociedade da informação e agindo “em rede”, usando as competências acumuladas por outros parceiros e empresas em outras áreas para alcançar seus objetivos. Associada à idéia ainda predominante de que um Estado bom seria um Estado “barato”, essa tendência

agudizou a característica mercantilista do setor público, a ponto de ainda constar da pauta governamental, uma década após.

Essa característica mercantil que se aponta aqui se traduz pelo fato de o discurso reformista predominante não questionar a natureza pública dos serviços do Estado e de nivelá-la aos produtos oferecidos pelos atores privados. Assim, convencionou-se julgar “natural” que os intermediários/parceiros/terceirizados, que passaram a fornecer serviços ao governo, apresentassem, dependendo do tipo de serviço prestado, diretamente ao consumidor final, a fatura pelos serviços prestados. Em alguns casos, como informações ou declaração de impostos *online*, o intermediário agregaria valor ao usuário que aceitasse pagar por esse novo serviço, cabendo ao Estado o pagamento da fatura, por exemplo, dos serviços prestados por firmas de certificação eletrônica, em que as organizações públicas que precisassem verificar a identidade de um indivíduo ou de uma empresa pagariam pelo serviço.

Ao Estado caberia, dessa forma, a tarefa de facilitar as transações, preocupando-se com, por exemplo, a questão do compartilhamento da informação e da garantia da confidencialidade dos dados dos cidadãos: como garantir a privacidade dos indivíduos e dos demais dados pessoais que constam na base de dados, que não necessariamente serão mantidas por entidades governamentais, mas por empresas contratadas especificamente para essa tarefa? Sem a garantia de privacidade, como convencer os cidadãos e as empresas a participar desses projetos? Essa preocupação, transposta para o dia-a-dia das organizações, diria respeito ao modo de trabalhar dentro das instituições: seria possível continuar com o trabalho fragmentado, em vez de efetuar-lo em rede, mas isso provocaria sérias limitações. Por outro lado, a vantagem obtida com o uso das TIC dependeria diretamente do compartilhamento das informações e, em algum momento, o custo para os participantes tornar-se-ia inaceitável.

Outro elemento interessante para a análise que emerge neste cenário diz respeito ao papel que a utilização intensiva das TIC desempenharia para facilitar a gestão de programas ou projetos que envolvessem responsabilidades e autoridades sobrepostas. Num primeiro momento, o que se percebeu foi a vantagem relativa em expor anomalias, principalmente em programas sociais. A automação permitiu a centralização das informações e a possibilidade de percepção de duplicações, fraudes e outros desvios. Em um momento seguinte, esperava-se que as relações entre a tecnologia e os agentes públicos responsáveis pelos processos tornar-se-iam mais amigáveis, permitindo, inclusive, que se revissem divisões de responsabilidade, jurisdições, em via de mão dupla: da autoridade central para a subnacional em seu menor nível e vice-versa. O surgimento dos *websites* governamentais representaria também uma poderosa ferramenta de interação entre o Estado e a Sociedade, possibilitando que o cidadão tivesse maior participação nos assuntos governamentais e acessasse rapidamente as informações e serviços do Governo. Desta forma, além de facilitar os processos administrativos, pela diminuição dos custos da “burocracia”, os *sites* constituir-se-iam em um meio prático pelo qual o cidadão poderia acompanhar as ações estatais e evitar a corrupção, contribuindo para uma democracia mais efetiva e transparência do Estado. Com isso, acreditava-se que também a

ética e a confiança nas instituições governamentais se reforçaria. Isso ocorreria porque o maior uso das TIC significaria mais informação sobre o que o governo faz, garantindo ao cidadão a transparência via redes digitais, bem como construção de parcerias sólidas, presumindo que os prestadores de serviços públicos, geralmente executados indiretamente, garantiriam a transparência, o compromisso com a sociedade e o respeito à estrutura de direitos existente previamente.

No entanto, como se verá no item seguinte, o conceito de “cidadão” nesse momento não o via como um detentor de direitos, mas como um “consumidor” – um usuário de serviços públicos que só teria direito a reclamar do atendimento se fosse, igualmente, um contribuinte do Estado. Além disso, reduzia-se, drasticamente, a oferta de serviços públicos e universais e ampliava-se a idéia de um mercado competitivo para satisfação das demandas do público em geral. Com isso, o Estado perdia ainda mais sua natureza de ofertante de serviços públicos, a ele não cabendo outro papel a não ser facilitar as transações entre os particulares, mediante o reforço de uma rede de instituições voltadas a regular o Mercado e com um viés nitidamente pró-Mercado.

Essa visão de cidadão se reflete no tipo de serviços prestados pelo Governo Eletrônico nessa fase: na maior parte das vezes, ainda que oferecendo uma série de serviços nos portais eletrônicos, a formatação e as informações encontradas eram pouco direcionadas ao usuário, com uma estrutura que simplesmente reproduz o organograma do governo, exigindo daquele o pleno conhecimento a respeito de a que instância se direcionar para solucionar suas questões.

A insatisfação com os resultados desse processo de redução do Estado, cujos fracassos acabaram por aumentar as diferenças econômicas e sociais, no entanto, só começaria a ser reconhecida no fim da década de 1990. Propostas de revisão das Reformas seriam apresentadas e eventualmente implementadas em diferentes países, com resultados também desencorajadores para os defensores iniciais – e nem mesmo o uso intensivo das TIC conseguiria superar essa tendência. Seria também nesse contexto que se daria mais atenção à questão da possibilidade e da vontade de se adotar as TIC para obter equidade nas políticas, ou seja, torná-las elementos de inclusão social, reconhecendo a existência de uma Divisória Social, da qual tanto a Divisória Digital (aqui entendida como uma junção de Divisórias Informacional e Comunicacional) e propondo formas de superá-la.

5.3. Governo Eletrônico como meio de reconstruir o Estado para defender os direitos sociais: o reconhecimento ao direito à informação e à comunicação e TIC como elemento de superação da Divisória Social/Digital.

Um terceiro esforço de contextualização que se torna necessário para a compreensão do processo de desenvolvimento do Governo Eletrônico diz respeito ao reconhecimento, nas TIC, de seu caráter inerente de direito humano e das conseqüências desastrosas que o eventual bloqueio a seu acesso universal, como os processos de

privatização das telecomunicações conduzidos no bojo de um processo de privatização do Estado provocam, pode causar.

Desde os anos 1970, de fato, se tenta inserir e manter na agenda pública o reconhecimento de que a informação e a comunicação desempenham um papel relevante não apenas na economia, mas na cultura, na política e na Sociedade como um todo. Esse debate, com os avanços tecnológicos mencionados no item anterior, que veio a ser conhecido mais adiante como a Nova Ordem Mundial da Informação e da Comunicação, em justaposição à idéia de Nova Ordem Econômica Mundial, foi a primeira tentativa de compreender e propor formas de apropriação das tecnologias de informação e telecomunicação, dos meios de comunicação e demais assuntos correlatos, para a superação das diferenças infra-estruturais e de seu potencial para o desenvolvimento do potencial completo dos indivíduos. Com isso, reconhecer-se-ia seu caráter humanitário e propor-se-ia sua inscrição no rol de direitos inalienáveis da pessoa humana.

Esse debate, por sua natureza, se insere em um contexto amplo, uma vez que se opunha, desde a década de 1970, à exacerbada mercantilização inerente aos processos de reforma do Estado e de surgimento da “Sociedade da Informação” e da “Sociedade em Rede” e ao processo de agudização das diferenças sociais entre os países desenvolvidos e os demais, principalmente os mais pobres, recém-saídos do processo de descolonização. A Nova Ordem Mundial da Informação e da Comunicação, de fato, chamava a atenção para as seguintes tendências:

- (a) A predominância, nos meios de informação e nos veículos de notícias, dos países Ocidentais, reforçada pela defesa de um “livre” fluxo de informação;
- (b) O processo de concentração de propriedade dos meios de comunicação e da indústria cultural cada vez maior expropriando, especialmente em países menores e mais pobres, de seu caráter nacional; e
- (c) A denúncia do surgimento de mais uma divisão social entre os países: os produtores e disseminadores da informação (países Ocidentais mais desenvolvidos) e o restante e do seu potencial devastador nos aspectos de identidade nacional, integridade cultural e soberania política e econômica.

Sob os auspícios da Organização das Nações Unidas, especificamente da UNESCO, foi possível, por volta de 1976, criar uma Comissão Internacional para o Estudo dos Problemas da Comunicação, que posteriormente ficaria conhecida pela alcunha de Comissão MacBride Commission. Após muita discussão, foi possível consolidar um consenso em torno de uma idéia de “livre fluxo” de informação contrabalançada por outra – a de uma disseminação de informação mais ampla e equilibrada.

No início da década de 1980, a Comissão MacBride logrou apresentar seu relatório (“Um Mundo, Muitas Vozes”), caracterizado pela sua exaustividade, amplitude e pela longa lista de recomendações, elaborada a partir dos diagnósticos efetuados. Pela primeira vez se consolidou e se legitimou um quadro de referência para a Nova Ordem Mundial da Informação e da Comunicação. O custo desse resultado, no entanto, foi expor a existência de dois grupos

– um que defendia um processo de universalização do acesso à informação e à comunicação e um segundo, que viria a defender, nas décadas seguintes, a divisão mundial entre países capitalistas-democráticos e comunistas-autoritários, o ideário da redução do setor público e da mercantilização das TIC. A partir dessa exposição, houve o acirramento de posições e o início de uma convivência nada amistosa entre defensores de um mundo livre e de um mundo livre, porém “sem almoço grátis”.

O embate foi travado entre a UNESCO e o lobby da indústria cultural e outros, tais como o *World Press Freedom Committee*, capitaneados pelos EUA. Acusavam os países menos desenvolvidos de tentar impor o controle governamental dos meios de comunicação e de suspender a liberdade da imprensa. Em 1984, os EUA se retiraram da UNESCO, sendo seguidos pelo Reino Unido, como resultado da proposta de uma Nova Ordem Mundial da Informação e da Comunicação e em rejeição ao multilateralismo representado pela Agência. Como resultado desta manobra, houve um considerável enfraquecimento da UNESCO e, durante a década de 1990, a proposta do livre fluxo voltou a ser defendida, associada ao conceito de Sociedade da Informação.

Começaria, da parte dos defensores da democratização dos meios de comunicação, a ser desenvolvida uma idéia de que seria pela ação da sociedade civil (até o momento, excluída do debate) que se obteria algum sucesso – dessa forma, entre 1989 e 1999, diversos jornalistas e acadêmicos continuaram a debater as propostas dos Relatórios MacBride. Conseguiram, no processo, atrair outros atores sociais para a discussão, atuando como uma ponte entre eles e os governos e acadêmicos simpáticos à causa. Além desse processo, um crescente número de Organizações Não-Governamentais entrou independentemente no (e mesmo inconsciente do) debate, questionando as tendências nos meios de comunicação e no conhecimento. Entre essas, incluíam-se as associações de meios de comunicação comunitários, organizações religiosas envolvidas em comunicação, sindicatos, ONG da então emergente Internet, que se envolveram em questões que iam da crítica à vigilância da Internet à concentração da propriedade dos meios de comunicação, censura comercial e aos excessos de direitos de reprodução e patentes.

Assim, no decorrer da década de 1990, diversas coalizões se formaram, desenvolvendo iniciativas que levaram à firtatura da *People’s Communication Charter* e da Plataforma para a Democratização da Comunicação, de conferências e encontros para a consolidação de consensos nesta área. Gradualmente, organizações da sociedade civil sugeriram para retomar, a partir dos consensos do Relatório MacBride e da proposta da Nova Ordem Mundial da Informação e da Comunicação, novos debates e discussões, a partir de uma perspectiva bem diferente, que acabou dando origem à Campanha em prol dos Direitos de Comunicação na Sociedade da Informação (Campanha CRIS), um fórum em que atores da sociedade civil poderiam interagir, aprender com as experiências dos outros e iniciar mobilizações transnacionais no tema. É bem verdade que os participantes da Campanha CRIS nutriam baixa expectativa a respeito dos resultados do evento oficial, uma vez que reconheciam, por trás do conceito de Sociedade

da Informação, havia um forte compromisso ideológico com o paradigma neoliberal de globalização das TIC, em cujo apogeu se confrontava com o fato de haver, ainda, a maioria da população excluída socialmente.

Ainda na década de 1990, inicia-se o processo das Cúpulas Mundiais da Sociedade da Informação, sob os auspícios de diversas organizações internacionais do Sistema ONU. Nessas Cúpulas, a proposta de agenda que a Sociedade Civil tentou incluir constituía-se em desenvolver uma visão mais ampla e aceitação de paradigmas alternativos, além de construir uma rede de mobilização entre as entidades participantes. No entanto, ao contrário do que geralmente ocorre em outros eventos promovidos pela ONU, na programação da Cúpula Mundial da Sociedade da Informação, jamais se viu qualquer participação de entidades da Sociedade Civil.

A demanda em prol dos direitos humanos de informação e comunicação que essas entidades apresentava, no entanto, conseguiu ser re-incluída lateralmente na agenda do Sistema ONU em meados da década de 1990, sob a perspectiva da diversidade cultural, quando a UNESCO lançou a Comissão Mundial de Cultura e Desenvolvimento. O Relatório “Nossa Diversidade Cultural”, de 1995, continha diversos capítulos a respeito dos meios de comunicação, inclusive sobre como as capacidades midiáticas mundial deveriam ser direcionadas para desenvolver a diversidade cultural e o discurso democrático, os perigos da concentração dos meios de comunicação, o surgimento de uma esfera pública mundial e de novas vozes nesta esfera.

Esses assuntos, no entanto, só foram oficialmente tratados em uma conferência mundial em Estocolmo, cerca de dois anos e meio depois de publicado o Relatório, com ênfase na importância que as TIC teriam para o desenvolvimento dos países. Apesar de todo o esforço, no entanto, nunca se conseguiu instalar uma Cúpula Mundial que tratasse da Informação, da Comunicação e do Desenvolvimento. O que se logrou realizar, no entanto, foram as Cúpulas Mundiais da Sociedade da Informação. De fato, a Resolução da Assembléia Geral da ONU de nº 56/183, de 21 de dezembro de 2001, partindo do plano de ação do Secretário-Geral da União Internacional de Telecomunicações, previu a realização de uma Cúpula Mundial, mas sobre a “Sociedade da Informação”. Neste mesmo documento, reconheceu a urgência de se direcionar o potencial do conhecimento e da tecnologia para a promoção dos Objetivos do Milênio¹⁰⁷ e para encontrar formas efetivas e inovadoras de colocar seu potencial a serviço do desenvolvimento para todos. Como consequência do contexto em que a decisão foi tomada, houve nitidamente a predominância da agenda restrita e ideologicamente comprometida dos defensores da “Sociedade da Informação”, com as promessas de um mundo novo, nas Cúpulas Mundiais da Sociedade da Informação que vêm ocorrendo sob os auspícios da União Internacional de Telecomunicações – UIT e da ONU desde 2003:

“The modern world is undergoing a fundamental transformation as the industrial society that marked the 20th century rapidly gives way to the information society of the 21st century. This dynamic promises a fundamental change in all aspects of our lives, including knowledge dissemination, social interaction, economic and business practices, political engagement,

¹⁰⁷ Esses objetivos foram estabelecidos pela resolução 55/2 da Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas em 8 de setembro de 2000 e envolvem oito grandes áreas de atuação: Paz, segurança e desarmamento; Desenvolvimento e erradicação da pobreza; Proteção ao meio ambiente; Direitos Humanos, democracia e boa governança; Proteção aos vulneráveis; Atenção especial à África; e Reafirmação da atuação da Organização das Nações Unidas.

media, education, health, leisure and entertainment. We are indeed in the midst of a revolution, perhaps the greatest that humanity has ever known” (UIT, 2005)

Apesar deste comprometimento ideológico, foi a partir da primeira Cúpula Mundial da Sociedade da Informação, em 2003, que a sociedade civil, representada por diversas entidades, conseguiu incluir na pauta questões cruciais a respeito do acesso à informação e da comunicação, tais como a infra-estrutura necessária para a universalização do acesso às TIC e o reconhecimento da importância dos meios de comunicação como um todo e dos aspectos relacionados à criação e à gestão do conhecimento. Não por acaso, os representantes da Sociedade Civil neste evento questionaram a estrutura de direitos de propriedade intelectual (patentes e *copyrights*) e de seu tratamento no âmbito das rodadas da Organização Mundial do Comércio. Lograram incluir na agenda, também, as questões relacionadas aos meios “tradicionais” de comunicação (rádio, TV, imprensa, publicações acadêmicas e didáticas), à concentração de poder na propriedade e na comercialização da informação e do conhecimento e utilização comercial e política do espectro (rádio e TV). Uma grande vitória, naquele momento, foi a inclusão, na pauta da Cúpula, da questão relativa a quem poderia utilizar a informação e o conhecimento de forma mais efetiva para alcançar seus objetivos e de que forma os assuntos relacionados à hegemonia cultural (notadamente a predominância lingüística) e à orientação do conhecimento para superação de divisórias sociais (déficits educacionais e de habilidades) poderiam ser tratados em escala mundial, associando, assim, à “Sociedade da Informação” seus efeitos colaterais, quais sejam a “Divisória Digital” e a “Governança da Internet”.

Em que pese não ter sido desenhada para discutir tais assuntos, ainda mais de forma tripartite – da Cúpula participam representantes governamentais, do mercado e da Sociedade Civil – foi surpreendente a guinada ocorrida em 2003 e sua sustentação nas agendas das Cúpulas de 2005 (Tunis, Tunísia) e de 2007 (Genebra, Suíça). Instituiu-se, ainda que de forma não intencional, uma legítima oportunidade para lidar com o tema de forma participativa, pela relevância que adquiriram até a data. Seria razoável afirmar que isso apenas ocorreu pelo fato de que a agenda inicialmente proposta para a Cúpula, apesar de restrita, implicou decisões complexas, que comprometeriam assuntos mais amplos da área da comunicação e do conhecimento. Para compreender esses inter-relacionamentos, por sua vez, seria necessário ter grande familiaridade com as estruturas da Sociedade Civil para garantir a interação e a implementação das decisões.

Enquanto os governos poderiam adotar uma posição mais conservadora e travar uma discussão “burocrática” no âmbito da Cúpula, a Sociedade Civil teve, por sua vez, que desempenhar uma tarefa muito mais árdua – trazer os assuntos mais amplos e complexos para a pauta e reunir um grupo heterogêneo de atores de forma coerente, durante as reuniões preparatórias e a Cúpula em si. Esses segmentos particulares da Sociedade Civil nunca haviam se reunido antes e seus integrantes pouco conheciam um do outro. Na prática, gastaram-se as duas reuniões preparatórias para desenhar as instituições que mediarão o debate interno, a criação de consensos e a interação com o processo oficial:

eleições, plenárias, grupos de trabalho que se reuniram periodicamente durante o processo (que durou dois anos) e mantiveram contato permanente via grupos de discussão pela Internet, entre um encontro presencial e outro.

Os grupos mais ativos lidaram com as questões da “Sociedade da Comunicação”, em contraposição à “Sociedade da Informação”, e também foram os que contaram com maior diversidade cultural e regional. Outros assuntos que também causaram bastante discussão envolveram Patentes, copyrights e marcas, Gênero, Direitos Humanos, Meios de Comunicação. Um nível acima destes, também desenvolvido de forma independente pela Sociedade Civil, o debate era coordenado pelo que se denominou Grupo de Conteúdo e Temas, cujos componentes incluíam membros dos grupos de trabalho, para produzir sínteses e consensos a serem apresentados à Cúpula Oficial. Neste nível, os assuntos eram tratados a toque de caixa, dada a exiguidade de tempo conferida às entidades da Sociedade Civil para apresentar suas posições e acompanhar o desenvolvimento dos eventos – curiosamente, sob pressão, os resultados foram notáveis, culminando com a Declaração da Sociedade Civil, produzida paralelamente à Cúpula, tratando dos mesmos assuntos, a partir da perspectiva daquele conjunto de organizações e instituições.

De fato, as estruturas “sociais” terminaram por desenvolver duas trajetórias distintas: uma em direção à interação entre as entidades da Sociedade Civil e ao networking (pela frenética troca de mensagens que ocorreram durante a Cúpula e que permitiu formar consensos e rapidamente redigir os inputs e os position papers a serem apresentados nas diversas instâncias do evento oficial) e outra em direção ao processo intergovernamental propriamente dito. No fim do encontro, lograram influenciar consideravelmente a Declaração e o Plano de Ação da Cúpula e também conseguiram consolidar suas posições e forma de atuação na Declaração da Sociedade Civil, não apenas durante o processo, com a Cúpula Paralela, como em eventos programados em seguida, preparando o terreno para a Cúpula Mundial de 2005: Fórum Mundial dos Direitos de Comunicação, Fórum de Meios de Comunicação Comunitários, Seminários sobre a Governança Global das TIC e sobre a Liberdade dos Meios de Comunicação na Sociedade da Informação. De um modo geral, o resultado da primeira Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação foi conseguir reunir duas grandes correntes de pensamento, de forma ricamente diversa, de acordo com as estruturas existentes, os recursos disponíveis e as restrições políticas do meio.

Outro produto interessante da Primeira Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação foi a criação, pelo Secretário-Geral da ONU, do Fórum sobre a Governança da Internet, em resposta à demanda de diversos Governos . A tarefa desse Fórum – e do Grupo de Trabalho criado para fazê-lo funcionar – era organizar um diálogo aberto sobre governança na Internet entre todos os *stakeholders*, assim como trazer recomendações sobre este assunto à segunda fase da Cúpula. Nesta última, definiu-se que este Grupo desenvolveria as seguintes atividades:

- Operacionalizaria o conceito de “Governança da Internet”;
- Identificaria as questões de políticas públicas relevantes para o tema; e

- Desenvolveria uma compreensão comum dos papéis e responsabilidades, respectivamente, dos governos, das organizações internacionais e outros fóruns, assim como do setor privado e da sociedade civil, tanto de países em desenvolvimento quanto de países desenvolvidos.

Esse trabalho consubstanciou-se em três importantes documentos: o *Background Report of the Working Group on Internet Governance*, o *Report of the Working Group on Internet Governance* e o livro *Reforming Internet Governance: Perspectives of the Working Group on Internet Governance*, todos de 2005. Nesses documentos, o Grupo trabalhou exaustivamente esses conceitos, chegando às seguintes conclusões:

“282. It is apparent that there is a wide range of organizations, types and scope of issues, and governance mechanisms available for dealing with these. While there is room for improvement on all sides in endeavoring to meet the WSIS criteria, there is also room for a number of approaches and structures so that coordination of different issues may be approached in a variety of ways.

283. The WSIS criteria themselves may well be regarded as having different shades of meaning in different contexts. For example, it is obviously not the case that “full involvement of all” must mean that everybody should have the same role in the development of policies, the preparation of decisions, the actual decisions and then the implementation of decisions.

284. At the same time, the globalization of society and the delocalization of economy have already caused a significant shift in the actual attribution of powers. At times, decisions taken by a private company in one part of the world determine important consequences to people in another part of the world. Sovereignty, in this case, may be an ineffective tool for the affected stakeholders to influence such decisions. The Internet is an environment where these phenomena are very advanced; moreover, on issues that cannot be addressed on a national scale, its distributed and borderless nature makes it almost impossible to enforce policies that are not globally coherent and broadly supported by the industry and by the final users. These are some of the reasons that brought forward the need to discuss the effective involvement of all stakeholders in the determination of new policies. While not questioning the need for involvement of all stakeholders, others believe that the traditional national sovereignty model, and traditional intergovernmental cooperation, should continue to be used to determine policies at both national and international levels, and do not necessarily agree that national policies should not or cannot be enforced with respect to the Internet.

285. Some have argued that on the global level we have to go beyond thinking in terms of national sovereignty. They believe that although national sovereignty will remain a key principle of international law in the 21st century, it would have to be interpreted in a new and broader environment, which includes players with different legal status. Others are of the view that national sovereignty and international law must remain the keystone of any international governance system. Some developing country governments feel that their best option for participating in global decision making processes on an equal footing with the rest of the world remains at the intergovernmental level. They point out that their industrial base is too weak and their civil society structures not advanced enough to allow their stakeholders’ voices to be heard in global policy making fora. However, some people from developing countries hold the view that multi-stakeholderism should be the keystone for future international governance systems, since it is the civil society and the private sector from many of those countries that engage in international forums where their governments remain absent or are not fully engaged. Most multi-stakeholder organizations are prepared, at least to some extent, to involve governments as they become knowledgeable and engaged.

286. This emerging new ‘tri-stakeholderism’ involving governments, the private sector and civil society, would suggest the need for a new conceptual framework which is on the one hand embedded in the existing system of international law, but on the other hand goes beyond this, bringing other type of norms (for example, ‘soft law’, self-regulation) to global governance concepts. Generally, non-government stakeholders recognize that governments have the prerogative of decision making for public policy, but increasingly expect to be fully involved in the process of decision shaping at national, regional and international levels. There is however some reason for concern about the lack of participation of private sector and civil society representatives from developing countries. Some concerted capacity building efforts would seem necessary to allow for their meaningful and effective participation in trilateral global governance arrangements.” (WGIG, 2005a).

Em que pese o fato de as Cúpulas Mundiais não terem produzido os efeitos esperados, no sentido de estabelecer diretrizes para a implementação desse tipo de recomendações, sua maior virtude foi ter incluído no discurso oficial que sustenta o regime atual de utilização intensiva das TIC o desejo das entidades da sociedade civil

de agenda de comunicação mais ampla – a agenda das “Sociedades da Informação e da Comunicação”. Essa agenda vai além da agenda da “Sociedade da Informação”, ideologicamente comprometida com os regimes neoliberais então em vigor. A idéia de pluralidade de sociedades, registrada na Declaração da Sociedade Civil, buscou resgatar os compromissos históricos com a diversidade política e cultural – “outros mundos são possíveis” – com a inclusão social pelo uso das TIC – propriedade intelectual, domínio público, diversidade cultural, concentração e comercialização dos meios de comunicação. De fato, com todos os assuntos que vinham sendo debatidos há décadas, no âmbito da UNESCO:

“Everyone, everywhere, at any time should have the opportunity to participate in communication processes and no one should be excluded from their benefits. This implies that every person must have access to the means of communication and must be able to exercise their right to freedom of opinion and expression, which includes the right to hold opinions and to seek, receive and impart information and ideas through any media and regardless of frontiers. Similarly, the right to privacy, the right to access public information and the public domain of knowledge, and many other universal human rights of specific relevance to information and communication processes, must also be upheld. Together with access, all these communication rights and freedoms must be actively guaranteed for all in clearly written national laws and enforced with adequate technical requirements. (...)

We envision societies where human knowledge, creativity, cooperation and solidarity are considered core elements; where not only individual creativity, but also collective innovation, based on cooperative work are promoted. Societies where knowledge, information and communication resources are recognised and protected as the common heritage of humankind; societies that guarantee and foster cultural and linguistic diversity and intercultural dialogue, in environments that are free from discrimination, violence and hatred.” (Civil Society Statement, 2003)

O fenômeno observado nessas duas Cúpulas Mundiais, de certa forma, abriram espaço para as entidades da sociedade civil intervirem em outras instâncias a respeito desse mesmo tema. Um exemplo importante é o que ocorreu com a United Nations ICT Task Force. Criada em 2001 pelo Secretário-Geral da ONU para que o aconselhasse e à ONU nas questões relacionadas às TIC e desenvolvimento, essa Força-Tarefa tinha um mandato bem modesto, semelhante aos comitês de especialistas comissionados pelo Secretário-Geral que têm, em geral, um curto período de vida e que, de regra, produzem relatórios imensos que não são lidos:

“The new technologies that are changing our world are not a panacea or a magic bullet. But they are, without doubt, enormously powerful tools for development. They create jobs. They are transforming education, health care, commerce, politics and more. They can help in the delivery of humanitarian assistance and even contribute to peace and security.

One of our most pressing challenges in the new century is to harness this extraordinary force, spread it throughout the world, and make its benefits accessible and meaningful for all humanity, in particular the poor. The principal mission of this Task Force is to tell us how we might accomplish this ambitious goal.”(ANNAN, 2001)

O objetivo dessa Força-Tarefa, assim, seria oferecer apoio para que a ONU exercesse seu protagonismo na tarefa de formular estratégias para o desenvolvimento das TIC e colocar essas tecnologias a serviço do desenvolvimento e construir uma parceria estratégica entre as organizações do Sistema ONU, indústria privada, financiadores, governos, entidades da sociedade civil, na base de consultas e contínua formação de consensos. A Força-Tarefa não desenvolveria capacidade operacional ou de implementação, mas buscaria aproveitar atividades já em curso e sugeriria ações que promovessem maior coerência às mesmas, com o apoio e o conhecimento de seus

membros e de diversos grupos interessados no assunto. A Força-Tarefa contaria com o apoio de um Comitê Assessor composto por especialistas em TIC para lidar com aspectos mais específicos, especialmente no acompanhamento de desenvolvimentos tecnológicos e na identificação de novas demandas e de políticas alternativas para responder a elas.

Neste quadro mais amplo, também se atribuiu à Força-Tarefa o apoio ao alcance das Metas do Milênio – como as TIC contribuiriam para a erradicação da pobreza e para o atendimento das demandas de países menos desenvolvidos e de renda menor, como os países africanos. A idéia geral seria criar um ambiente favorável ao desenvolvimento e à eliminação da pobreza, nos níveis nacionais e global, mediante a conscientização do potencial da tecnologia para alcançar esse objetivo, identificando iniciativas em curso e trabalhando para aumentar a sinergia entre elas. Reconheceu-se, naquele momento, que o potencial das TIC para o desenvolvimento humano sofria certa restrição pela desigualdade no ritmo com que as descobertas tecnológicas se disseminavam e eram apropriadas pelos diferentes países, produzindo, assim, diferentes efeitos nas estruturas sociais.

Uma outra característica interessante da mudança do discurso nessa área diz respeito à tarefa de harmonizar os objetivos do Mercado (lucro) com as metas de desenvolvimento humano, para o surgimento de uma sociedade em rede global, porém harmônica e sustentavelmente desenvolvida. A atuação da Força-Tarefa, aí, se daria em áreas prioritárias: regulação do setor, acesso a baixo custo, desenvolvimento de recursos humanos e construção de capacidade empreendedora, igualmente apoiando as reuniões prévias às Cúpulas da Sociedade da Informação. O objetivo maior da Força-Tarefa, assim, seria o atendimento às necessidades dos países em desenvolvimento e em conhecer a fundo sua experiência na área, colaborando com governos, instituições multilaterais, setor privado, entidades sem fins lucrativos, comunidade acadêmica e organizações não-governamentais. Essa abordagem multilateral e multifocal seria a fonte maior e o maior trunfo da Força-Tarefa, garantindo-lhe certa representatividade e legitimidade no aconselhamento político.

De fato, a Força-Tarefa acabou por se tornar um fórum múltiplo que criou espaço fértil para discussão dos assuntos relacionados às TIC, com membros da Sociedade Civil, representantes de governos, do mundo corporativo, de organizações intergovernamentais, bem assim para a troca de idéias, preocupações e problemas e para o desenvolvimento de projetos conjuntos e colaborativos. Produziu, até 2006, diversos estudos referentes ao impacto das TIC na Sociedade, do ponto de vista social e econômico, principalmente, não enfocando, no entanto, as questões mais ligadas à utilização das TIC pelos agentes públicos. Em que pese não ter sido um fórum mais ativo nessa área, ao menos abriu espaço para a discussão e logrou tratar o assunto de outros pontos de vista, criando um campo vasto para a análise dos efeitos das TIC no relacionamento Estado-Sociedade de forma mais complexa e realista, contrastando com o tom excessivamente otimista, característico das primeiras ondas de Reforma do Estado e de adoção de projetos de Governo Eletrônico. Essa postura mais crítica também foi encampada, com variadas nuances,

por diversas instituições multilaterais, como o Banco Mundial, o FMI, o BIRD, pela própria ONU, além dos demais atores já atuantes na área da Reforma do Estado.

No âmbito do Sistema das Nações Unidas, de fato, verificou-se a iniciativa mais sólida e coerente de discussão e proposição de iniciativas para a utilização das TIC de forma mais efetiva e acelerada por parte dos agentes públicos – criou-se um fórum de discussão para as políticas globais na área econômica, social e ambiental no qual abriu-se espaço para exploração das interfaces entre o Governo Eletrônico e o desenvolvimento, mediante a realização, em 2001, de uma avaliação do estado de prontidão dos diversos países no que diz respeito a governo eletrônico e participação eletrônica.

O primeiro resultado dessa avaliação se consubstanciou com a publicação do *UN Global E-Government Survey 2003 (E-Government at a crossroads)*, publicado como um volume da série bianual UN World Public Sector Report. Neste relatório, coletaram-se informações para a criação de um Índice de Prontidão de Governo Eletrônico que serviria como uma referência de comparação para o desenvolvimento das iniciativas governamentais para os diferentes países pesquisados¹⁰⁸. A pesquisa analisou informações dos 191 países-membros das Nações Unidas com os seguintes objetivos:

- (a) Apresentar um retrato comparativo do estado de prontidão mundial em governo eletrônico;
- (b) Avaliar o uso do governo eletrônico como ferramenta na oferta de serviços para o público e a condição da população como consumidora de tais serviços;
- (c) Avaliar, comparativamente, o desejo e a capacidade dos governos de garantir a participação eletrônica no processo decisório; e
- (d) Oferecer referência para monitoramento do progresso dos países em governo eletrônico, no futuro.

Esse relatório também apresentou outra pesquisa, além do survey quantitativo da prontidão eletrônica: um estudo qualitativo sobre a participação eletrônica, uma vez que constitui a outra face da moeda: “*If digital government and digital democracy are to transform government service delivery and decision making, e-democracy tools must be integrated into government portals, websites, and electronic services*” (UNDESA, 2003). Pela primeira vez, também, muda-se o foco para a compreensão do governo eletrônico, não como um fim em si mesmo, mas como ferramenta, um meio para se promover o desenvolvimento para todos, garantindo bem-estar e melhorando o funcionamento do governo como um todo:

¹⁰⁸ Esse índice, na verdade, é um composto do índice de medida do uso da Internet (para acesso à informação, produtos e serviços), da infra-estrutura de telecomunicação e do índice de capital humano da ONU. O primeiro é um escore composto de seis índices primários, fornecidos pela UIT, pela divisão de estatísticas da ONU e pelo Banco Mundial: número de computadores pessoais por mil pessoas; número de usuários de internet por mil pessoas; número de linhas telefônicas por mil pessoas; população online; número de telefones móveis por mil pessoas e número de televisores por mil pessoas. O segundo, por sua vez, é um escore composto derivado do índice de educação, elaborado pelo Pnud, que compreende a taxa de alfabetização adulta (dois terços do índice) e a taxa de matrícula bruta dos três níveis de educação (um terço). Por fim, o terceiro índice é um escore derivado de uma análise quantitativa da presença online dos 191 países membros, com mais de 200 indicadores para avaliar os websites governamentais, além dos websites de ministérios que tivessem competência para alcançar as metas do Milênio (educação, saúde, trabalho, bem-estar social e desenvolvimento econômico).

“The use of ICT and its application by the government for the provision of information and public services to the people. The aim of e-government, therefore, is to provide efficient government management of information to the citizen; better service delivery to citizens; and empowerment of the people through access to information and participation in public policy decision-making.” (UNDESA, 2003, p. 14)

O índice de participação eletrônica – que não interfere com o desenvolvimento do índice de prontidão eletrônica, deve-se ressaltar – foi desenvolvido como um indicador qualitativo tanto da capacidade quanto da vontade de um Estado de encorajar o cidadão a participar deliberadamente do processo decisório e, também, do seu alcance de inclusão social. Esse índice procura medir, basicamente, três variáveis: o aumento de informações disponíveis eletronicamente para os cidadãos participarem do processo decisório; o incremento da utilização de consultas eletrônicas para processos deliberativos e participativos; e o apoio às decisões eletrônicas pelo aumento do *input* dos cidadãos no processo decisório.

O Relatório de 2003, de toda sorte, criou uma linha de base, que servirá de comparação para estudos e acompanhamentos posteriores. Neste volume, os pesquisadores da ONU, alguns deles também envolvidos na Força-Tarefa para o uso das TIC, concluíram que o potencial do governo eletrônico como ferramenta depende da existência de um nível mínimo de infra-estrutura tecnológica, capital humano e conectividade. Além disso, verificaram que a maior parte dos países ainda não incorporava o governo eletrônico de forma efetiva para garantir o acesso à informação e para melhorar a qualidade do governo. Nos primeiros lugares do ranking do Índice de Governo Eletrônico, encontravam-se EUA, Suécia, Austrália, Dinamarca, Grã-Bretanha, Canadá, Noruega, Suíça, Alemanha, Finlândia, Nova Zelândia e Cingapura. Entre os 35 primeiros países, também se encontravam Coreia do Sul, Brasil, Kuwait e Estônia. No ranking da participação eletrônica, por sua vez, entre os dez primeiros países encontravam-se Grã-Bretanha, EUA, Nova Zelândia, França, Holanda, Irlanda, Chile, Estônia, Filipinas, México e Argentina. No entanto, a pesquisa demonstrou que apenas 15 países aceitavam comentários sobre assuntos de políticas públicas via Internet. Demonstrou, também, que pelo menos 60% de todos os projetos em governo eletrônico nos países em desenvolvimento fracassavam e, desses, cerca de metade eram desperdício de recursos públicos. Uma das conclusões desse primeiro relatório foi que a Internet tinha mais potencial para os governos, e não era apenas um balcão virtual em que os cidadãos conseguiam informações e formulários para preencher.

O relatório também apontou a existência de uma crescente divisória digital entre os que têm acesso à tecnologia e os que não têm, tanto em países desenvolvidos quanto nos países em desenvolvimento. As desigualdades de acesso à tecnologia e de desenvolvimento de capital humano apresentariam, também, uma séria restrição ao uso do governo eletrônico, tanto para criação de conhecimento quanto para o empoderamento da população.

Esse relatório foi o ponto de partida para a continuação das pesquisas e a produção anual de outros relatórios sobre o índice de participação e de prontidão eletrônica. O Relatório de 2004, por sua vez, denominou-se *Towards Access for Opportunity*, e deu acentuou a ênfase à questão da divisória digital. Consolidou um quadro de referência

chamado Modelo de Aceleração do Acesso, que procura demonstrar que, a partir do alcance de um determinado nível de infra-estrutura tecnológica para garantir o acesso real às TIC, será necessário, igualmente, atingir outros níveis mínimos nas variáveis educacionais, econômicas, sociais, culturais e políticas, para garantir a aceleração do acesso. Ao alcançar esse nível mínimo para a aceleração do acesso, por sua vez, uma nação conseguiria garantir que toda a população se beneficiasse e se apropriasse das benesses do uso intensivo das TIC pelo Estado. A visão é ainda otimista: o acesso leva ao uso, o uso provoca mudanças, as mudanças criam demanda por mais acesso, o que leva a maior utilização, maiores mudanças e assim por diante, em um ciclo virtuoso. A diferença entre essa visão e as anteriores, no entanto, foi a incorporação das variáveis sociais, econômicas, culturais e políticas na análise.

Com essa visão, afirma-se neste relatório que o poder econômico e social atualmente residem na capacidade de acessar, coletar, analisar e utilizar a informação e o conhecimento disponíveis para aumentar o leque de escolhas individuais para as decisões políticas, econômicas, sociais, culturais e comportamentais. As TIC são as vias de transmissão de informação e conhecimento e, ao integrar a tecnologia ao planejamento do desenvolvimento, soluções mais rápidas e mais efetivas poderiam ser encontradas, tanto para o crescimento econômico quanto para o desenvolvimento humano sustentável.

No entanto, aponta-se, na realidade o acesso e a distribuição das ferramentas para a criação de conhecimento e de riqueza ainda seriam muito desiguais. As disparidades no acesso às TIC eram grandes, com tendência a aumentar, dada a taxa de rapidez do desenvolvimento tecnológico e sua adoção em alguns países do mundo. Na medida em que mais serviços na economia se tornassem online, apostava-se, mais pessoas estariam marginalizadas e excluídas¹⁰⁹.

Diversos governos, sem dúvida, haviam feito rápidos progressos na utilização intensiva das TIC nos últimos anos: em 2001, a pesquisa havia mostrado que, dos 191 países-membros, 143 utilizavam a Internet de alguma forma; em 2004, já eram 178 países com websites. Apontava, também, que entre os elementos que influenciavam o uso do governo eletrônico estavam a ideologia política, a economia e os sistemas sociais, o nível de desenvolvimento, a disponibilidade de recursos, a infra-estrutura tecnológica e humana, o quadro institucional e os padrões culturais.

¹⁰⁹ Nesse contexto, adquire importância o trabalho desenvolvido pelo Working Group on Internet Governance:

“9. The WGIG first considered five criteria, namely that the working definition should be adequate, generalizable, descriptive, concise and process-oriented. Second, the WGIG analysed a wide range of public-sector, private-sector and multi-stakeholder governance mechanisms that currently exist with respect to different Internet issues and functions. Finally, the WGIG assessed a number of alternative definitions proposed by various parties in the course of the WSIS process and related international discussions.

10. Taking into account the criteria, analysis and proposals mentioned above, as well as the larger debate among stakeholders involved in WSIS, WGIG and the broader Internet community, the WGIG provides the following working definition:

Internet governance is the development and application by Governments, the private sector and civil society, in their respective roles, of shared principles, norms, rules, decision-making procedures, and programmes that shape the evolution and use of the Internet.

11. This working definition reinforces the concept of inclusiveness of Governments, the private sector and civil society in the mechanisms of Internet governance. This working definition also acknowledges that with respect to specific issues of Internet governance each group will have different interests, roles and participation, which in some cases will overlap.

12. It should be made clear; however, that Internet governance includes more than Internet names and addresses, issues dealt with by the Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN); it also includes other significant public policy issues, such as critical Internet resources, the security and safety of the Internet, and developmental aspects and issues pertaining to the use of the Internet.” (WGIG, 2005b, p. 4)

O relativamente rápido progresso nos estágios iniciais do desenvolvimento do governo eletrônico permitiu a inclusão de outras variáveis na pesquisa: verificou-se, por exemplo, que entre 85 e 92 por cento de todos os países online ofereciam alguma base de dados ou leis, políticas e outros documentos. No entanto, apenas um terço de todos os países ofereciam, como visto na pesquisa anterior, serviços públicos online. Em que pese a melhoria, um espectro mais amplo de serviços transacionais online ficou limitado, basicamente, aos países em desenvolvimento. Enquanto 170 países permitiam o download de formulários em serviços tais como concessão de habilitação para dirigir, apenas 32 ofereciam aos cidadãos a facilidade de pagamento por cartão de crédito.

Um importante achado dessa pesquisa, corroborando a anterior, foi que poucos países utilizavam o potencial total do governo eletrônico para oferta de informações e serviços para os cidadãos – entre esses, estavam os mais desenvolvidos, nos quais o nível de utilização aumentou consideravelmente.

Análises sobre o modelo de acesso mostra que a maior parte da população dos países em desenvolvimento defronta-se com um grave desafio tecnológico: enquanto alguns países em desenvolvimento desenvolveram um quadro institucional favorável para a apropriação das TIC pela população, a maior parte se encontrava presa de um círculo vicioso, em que a baixa renda, a pobreza e a crescente defasagem de acesso à tecnologia moderna desempenhavam papel principal.

De acordo com os rankings de prontidão de governo eletrônico, os EUA ainda se encontravam na liderança, seguido por Dinamarca, Grã-Bretanha e Suécia. Os países da América do Norte, como um todo, estavam no topo da lista dos países que ofereciam, de forma conjunta, tanto as informações e serviços via Internet quanto a infra-estrutura tecnológica necessária para tanto, seguidos por Dinamarca, Grã-Bretanha, Suécia e Coreia. Nos últimos lugares do ranking, estavam os países da região Centro-Sul da Ásia e os países da África.

Em termos de participação no processo decisório, embora diversos países a encorajassem, apenas alguns poucos criaram mecanismos para conhecer e utilizar o feedback. Apenas 43 países, entre os que mantinham websites, tinham uma clara política de governo eletrônico, encorajando as pessoas a participar no processo de formulação de políticas públicas; desses, apenas 20 desenvolveram formas de utilização de feedback dos cidadãos. Entre os países melhor situados no ranking, estavam a Grã-Bretanha, os EUA, o Canadá, Cingapura e Holanda.

O relatório de 2005, com o subtítulo “From E-Government to E-Inclusion”, articulava a visão do acesso global para todos – a inclusão eletrônica – garantido pela tecnologia em geral e pelo governo eletrônico especificamente. Essa visão é fortalecida no relatório com a incorporação do quadro de referência da Governança Socialmente Inclusiva, uma abordagem multifacetada de promoção do acesso real à tecnologia, enfatizando o acesso para o desenvolvimento e a inclusão de segmentos menos favorecidos. Ele também enfatiza o risco real de uma divisória global entre “e-haves” e “e-have-nots”. Esse quadro de referência é, de fato, uma visão alternativa para desenvolver uma sociedade da informação incluyente, baseada na apreciação das capacidades individuais, na

dignidade que as escolhas econômicas e sociais promovem e na liberdade de compartilhar tudo isso. Uma vez que as TIC facilitam a disseminação da informação e a oportunidade de feedback, eles formam a via perfeita para a parceria entre Estado e Sociedade, para promover valores e interesses públicos. A inclusão e a participação via TIC, além da inclusão digital seriam a ferramenta-chave à disposição de um governo socialmente inclusivo. A inclusão digital vai além do governo eletrônico: significa utilização das TIC no tratamento das questões de exclusão a seu acesso e à promoção de oportunidades para o empoderamento social e econômico de todos os cidadãos.

Em 2005, dos 191 países-membros da ONU, 179 estavam online (um a mais em relação a 2004). Mas não apenas mais governos nacionais tinham presença na Internet, como também expandiram e consolidaram seus serviços eletrônicos. Cerca de metade dos países possuíam alguma forma de portais integrados ou “one-stop-shop windows”, comparando-se aos 35% do ano anterior.

Na área de participação eletrônica, 89 países apresentaram informações sobre os benefícios da informação eletrônica, incluindo em algumas instâncias o papel das TIC na oferta de informação para os cidadãos. Enquanto 55 países encorajavam a participação dos cidadãos na discussão de assuntos importantes, menos de 20% de todos os países explicavam o que a consulta eletrônica significava, qual sua importância e como os cidadãos poderiam interagir com o governo. Apenas 28 países, finalmente, asseguravam que o governo levaria o feedback dos cidadãos em consideração no processo decisório.

Apesar do progresso nos últimos anos, verificou-se a persistência de uma séria divisória no acesso, especialmente nos países da Ásia meridional e central e da África, que corresponderiam, por alto, a um terço da população mundial. Entre os países com menor grau de prontidão, muitos pertenciam à África, e mostraram pouco progresso relativo em 2005.

Nos rankings elaborados em 2005, verificou-se um quadro muito similar ao dos anos anteriores: EUA, Dinamarca, Suécia, Grã-Bretanha continuavam nos primeiros lugares em termos de prontidão. Entre os países em desenvolvimento, encontravam-se Coreia, Cingapura, Estônia, Malta e Chile entre os primeiros 20 países. Apesar de algum progresso verificado, ainda havia disparidades crescentes entre regiões e países, no que dizia respeito à oferta de governo eletrônico: os países mais ricos estavam mais avançados na oferta de informação pública, serviços online, comunicação e interação com os cidadãos e acesso eletrônico aos serviços públicos. Em termos de participação eletrônica, verificou-se mudança após o primeiro lugar (Grã-Bretanha): Cingapura havia ultrapassado os EUA nesse índice.

Outra contribuição importante trazida por este relatório foi a descrição de fases ou estágios para o desenvolvimento do governo eletrônico, não necessariamente indicativos de uma cadeia evolutiva, mas basicamente para identificar características importantes da utilização das TIC por parte do governo, as quais seriam:

1. **Presença emergente:** este estágio apresenta informação limitada e básica. A presença online do governo compreende uma página web e/ou um website oficial; os links para os websites de ministérios ou departamentos de educação, saúde, bem-estar social, trabalho e desenvolvimento econômico podem ou não existir; links para websites de governos regionais ou locais podem ou não existir; há alguma informação arquivada tal como uma mensagem dos chefes de Estado ou algum documento online tal como a constituição; a maior parte da informação é estática, com ínfimas opções para os cidadãos.

Para efeitos metodológicos, o indicador mais forte deste estágio é a existência ou não de um website nacional com links para governos regionais e locais, bem como para websites ministeriais.

2. **Presença incrementada:** no estágio II, o governo oferece mais fontes de informação atual e arquivada sobre políticas públicas e governança, tais como políticas, leis e regulamentações, relatórios, newsletters e bases de dados. O usuário pode procurar por um documento e encontra, também, algumas ferramentas de ajuda e o mapa do website. Uma seleção ampliada de documentos de políticas públicas, tais como uma estratégia de governo eletrônico, notas sobre políticas públicas de educação e saúde. Embora seja mais sofisticado, a interação neste nível de governo eletrônico é ainda primordialmente unidirecional, com informação correndo do governo para os cidadãos.

Para fins metodológicos, é importante ressaltar que, neste estágio, mensura-se a oferta de informação atualizada e arquivada sobre políticas públicas e leis, assim como as características “user-friendly” básicas.

3. **Presença interativa:** no estágio III, os serviços online do governo entram no modo interativo, com serviços para melhorar a conveniência do cidadão tais como acesso a formulários e aplicativos para pagamento de impostos e taxas e concessão de renovação para habilitação para dirigir. Combinam-se aplicativos de áudio e vídeo para informação pública relevante. Pode-se contactar servidores públicos por e-mail, fax, telefone e correio. Os websites são atualizados com maior frequência, para manter a informação atualizada para o público.

Mensura-se a presença interativa pela existência de formulários para download, informações sobre como contactar as autoridades públicas, especificando seus métodos.

4. **Presença Transacional:** o estágio IV já permite perceber interações em mão dupla entre cidadãos e governos: envolve formas alternativas de pagamento de impostos e taxas, solicitação de carteiras de identidade, certidões de nascimento e de óbito, renovação de licenças e outros relacionamentos similares, de forma eletrônica, vinte e quatro horas por dia, sete dias por semana. Os cidadãos podem pagar por serviços públicos relevantes, tais como multas de veículos, impostos e taxas de serviços postais

utilizando cartão de crédito ou serviços de internet banking. É possível, também, realizar transações comerciais eletrônicas entre governo e ofertantes de bens e serviços (pregões eletrônicos).

Mensura-se, neste estágio, a oferta de oportunidades para a realização de transações governamentais online.

5. **Presença em rede:** o estágio V representa o nível mais sofisticado de governo eletrônico. Pode ser caracterizado como a integração entre interações governo-governo, cidadão-governo e vice-versa. O governo encoraja a participação voluntária no processo decisório e está disposto e capaz de envolver a sociedade em um diálogo bidirecional e aberto. Mediante a utilização de aplicativos que garantam a interatividade, tais como formulários de comentários online e mecanismos de consulta eletrônica, o governo solicita a opinião do cidadão sobre a política pública, o processo legislativo e o processo decisório democrático. Estão implícitas neste estágio a integração das organizações públicas de forma totalmente cooperativa e a compreensão do conceito de processo decisório coletivo, democracia participativa e empoderamento do cidadão, como um direito democrático.

Este estágio representa, metodologicamente, o nível mais alto de relacionamento Estado-Sociedade via TIC, identificando a existência e o grau de utilização de ferramentas interativas, tais como grupos de discussão, pesquisas de opinião online, comentários online em websites e consultas online com mecanismos de feedback disponíveis.

Mais recentemente, em 2006 (Curtin, 2006), no âmbito da mesma Agência do Sistema ONU, começou-se a desenhar outra definição de modelos, não exatamente de estágios de governo eletrônico, mas a partir das experiências concretas analisadas globalmente. Da mesma forma, não se trata de uma cadeia evolutiva obrigatória, mas de estabelecer um ponto de partida para o estudo e a análise mais aprofundada desta iniciativa. Resumidamente, esses modelos seriam os seguintes:

1. **Modelo de acesso centralizado:** tipicamente caracterizado pelo desenvolvimento de um portal web nacional, com terminologia e diagramação visual consistente entre as diversas webpages. O fluxo de comunicação e informação com os cidadãos é filtrado por um sistema central do portal nacional, dando a impressão de que existe apenas um ponto de acesso a informação e serviços dentro do governo nacional. Este modelo poderia ser apropriado para nações pequenas, desenvolvidas ou não, enfatizando a melhoria das instituições governamentais, das estruturas administrativas e a oferta de novos serviços a uma população pequena e acessível (por exemplo, Malta e Estônia); ou para nações desenvolvidas de qualquer tamanho, que podem focalizar a utilização do governo eletrônico na integração e da oferta de serviços de qualidade e de informação mediante a construção de portais com sistemas amplos e complexos (por exemplo, Canadá e Cingapura).

2. **Modelo de acesso descentralizado e programático:** caracteriza-se pelo desenvolvimento de websites específicos para programas ou áreas programáticas (Saúde, Educação), freqüentemente relacionadas a ministérios ou departamentos nacionais. Esses websites têm marcas próprias, bem como ambientes web e ferramentas de comunicação específicos para cada um dos diferentes programas, freqüentemente baseados na observação das características e necessidades dos seus usuários. Pode haver um portal nacional, mas é geralmente muito simples e sua função principal é direcionar o usuário para as demais páginas; ainda, os websites são mais utilizados como ferramenta de suporte para a oferta de serviços públicos tradicionais (balcões virtuais) que efetivas ferramentas de governo eletrônico.

Embora essas características possam ser percebidas em diversas experiências, em diferentes instâncias, este modelo aparentemente seria próprio de países em desenvolvimento, cujos governos focalizam os recursos potencialmente limitados do governo eletrônico na oferta de serviços públicos mais necessários e demandados (programas de saúde pública e educacionais) e programas de desenvolvimento econômico (rural e modernização agrícola).

3. **Modelo de Governo Conectado:** caracteriza-se pela integração cuidadosa de serviços eletrônicos e processos corporativos, que se reflete na forma sinérgica de estabelecimento de links entre diversos ministérios, agências e programas, e mesmo entre diferentes níveis de governo, garantindo maior efetividade a todas as entidades governamentais.

Esse modelo parece ser próprio de nações desenvolvidas, com foco na oferta de um governo eletrônico unificado, enfatizando a eficiência e os serviços ao cidadão-consumidor (Grã-Bretanha, EUA, Suécia, Coreia) e países em desenvolvimento cuja reforma estatal enfatize a obtenção de eficiência, estabilidade e transparência (Chile e México).

4. **Modelo de participação eletrônica focalizada:** embora não seja muito comum, este se caracterizaria pela oferta, aos cidadãos, de uma ou mais formas de participação no governo, da oferta de feedback e input para políticas e decisões até o encaminhamento de perguntas para dirigentes políticos e administradores públicos mais graduados.

Este modelo poderia ser apropriado para qualquer país, tendo ou não as estruturas administrativas (governamentais) e os processos corporativos necessários para implementar efetivamente serviços eletrônicos, desde que sejam capazes de iniciar as atividades de participação eletrônica mais elementares.

5. **Modelo de Governo Eletrônico ou de Serviços Eletrônicos focalizados:** Este modelo é mais caracterizado pelo desenvolvimento de portais de governo eletrônico ou de oferta de serviços eletrônicos que promovam transações online e que desenvolvam atividades totalmente online. No entanto, deve-se

mencionar que os governos que desenvolvem essa iniciativa geralmente sacrificam a participação cidadã por serviços públicos mais efetivos, substituindo os balcões físicos por balcões virtuais.

Essa abordagem aparentemente seria mais apropriada para países mais desenvolvidos, que procuram transformar o governo em “e-governo”. Os serviços eletrônicos, assim, assumem posição privilegiada, deixando o aspecto da participação eletrônica (se ocorrer alguma) em segundo plano.

Com base nessa perspectiva histórica, pode-se analisar a experiência brasileira com governo eletrônico e, finalmente, analisar algumas de suas iniciativas mais conhecidas e tentar classificar os serviços oferecidos.

VOLUME II

PARTE IV – A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA E ESTUDOS DE CASO

6. A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA COM A UTILIZAÇÃO INTENSIVA DAS TIC E GOVERNO ELETRÔNICO EM PERSPECTIVA.

Pelo exposto no item anterior, pode-se compreender o Governo Eletrônico, ou *E-Government*, como o resultado de uma mudança estrutural nas relações entre Estado (e governo), cidadãos e empresas, que decorre da utilização intensiva de novas tecnologias de informação e comunicação na vida social como um todo e na Administração Pública em particular, e envolve todos os tipos de uso de novas tecnologias para a provisão de serviços públicos *online*, adaptados para satisfazer as necessidades individuais dos usuários (organizações ou indivíduos). E envolve, além do uso da Internet, o desenvolvimento de redes multitarefa e a estruturação de sistemas para comunicação interna na Administração e centros integrados de serviços, ampliando as capacidades de atendimento e solução de problemas.

Neste capítulo, pretende-se analisar o desenvolvimento do conceito de Governo Eletrônico no Brasil, seguindo o mesmo modelo adotado no capítulo anterior, ou seja, definindo períodos a partir da identificação de “divisores de água” e pontos de inflexão. O resultado é a tipificação de três grandes períodos para compreender o caminho trilhado pela utilização intensiva das TIC na Administração Pública Brasileira.

6.1. Governo Eletrônico – a construção do conceito de “Sociedade da Informação” no Brasil.

Parece haver um certo consenso na literatura de que as origens da “Sociedade da Informação” no Brasil remontam ao século XIX: de fato, as primeiras iniciativas de construção de infra-estrutura de telecomunicações e computação datam de 1852, quando se inaugurou a primeira linha de telégrafo elétrico (Persegona e Alves, 2004; Labre, 2004). Em seguida, viria a instalação do cabo submarino que interligaria as comunicações telegráficas de Brasil e Portugal, a primeira ligação telefônica interurbana, entre Campinas e São Paulo (1878) e a instalação da Companhia Rádio Telegráfica Brasileira, em 1922. Seria, ainda, na década de 1920, registrada pela primeira vez a utilização desta “nova” tecnologia na Administração Pública, com a adoção de máquinas tabuladoras de dados (leitoras de cartões perfurados) para a realização dos censos populacionais e agrícolas (Persegona e Alves, 2004; Chahin, 2004).

Apesar dessa relativa precocidade em incorporar as TIC à vida social como um todo, seria apenas a partir da década de 1960 que se perceberia a utilização dessas tecnologias de modo mais sistêmico, introduzindo-se, *pari passu* às iniciativas de modernização do Estado, o computador como ferramenta para melhoria da gestão (Chahin, 2004). De fato, foi com o Plano de Metas do governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961) que se percebeu a necessidade de um sistema nacional de telecomunicações que facilitasse e agilizasse a difusão de informações dentro do país. No

início do governo de Jânio Quadros (jan-ago de 1961), encaminhou-se proposta de Lei que foi aprovada pelo Congresso Nacional, em 27 de agosto de 1962, (Lei nº 4.117), que instituiu o Código Brasileiro de Telecomunicações. O Código Brasileiro de Telecomunicações definiu a política básica de telecomunicações, a sistemática tarifária e o planejamento de integração das telecomunicações em um Sistema Nacional de Telecomunicações (SNT) além de criar o Conselho Nacional de Telecomunicações, subordinado à Presidência da República, com as atribuições de coordenar, supervisionar e regulamentar o setor de telecomunicações. Autorizou, igualmente, a criação da EMBRATEL - Empresa Brasileira de Telecomunicações S/A, com a finalidade de implementar o sistema de comunicações a longa distância, ligando, entre si, as capitais e as principais cidades do País. Por fim, instituiu o FNT - Fundo Nacional de Telecomunicações, destinado a financiar as atividades da Embratel. . O Código Brasileiro de Telecomunicações, inspirado nos estudos conduzidos pelo Estado Maior das Forças Armadas (Carvalho, 2006) teve também forte influência da radiodifusão.

O desenvolvimento do quadro institucional para as telecomunicações e para a então chamada telemática continuou durante as décadas de 1960 e 1970, seguindo a linha autárquica definida pelo regime então vigente. Carvalho (2006) sustenta que, uma vez tendo chegado ao poder, em 1964, os militares brasileiros se empenharam no desenvolvimento de uma infra-estrutura moderna de telecomunicações, necessária à segurança e ao desenvolvimento da integração nacional. Com esse objetivo, impulsionaram a implantação do CBT e a estruturação do CONTEL. Chahin (2004), Labre (2004) e Willrich (2004) também apontam, como fato emblemático desse momento, a aquisição de um computador UNICAC 1105 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE e a criação, em 1964, do primeiro centro de processamento de dados públicos brasileiros, o Centro Eletrônico de Processamento de Dados do Estado do Paraná – CELEPAR. Datam do mesmo período a criação do Serviço Federal de Processamento de Dados – SERPRO, a adesão do Brasil ao Consórcio Internacional de Telecomunicações por Satélite – INTELSAT, em 1965, e a instituição do quadro institucional que, salvo algumas mudanças, definiu o desenvolvimento do que viria a ser denominado, décadas mais tarde, de “Sociedade da Informação” no Brasil: em lugar do CONTEL, veio a criação do Ministério das Comunicações, que por sua vez instituiu, com o fim de intervir diretamente no setor das telecomunicações, a Empresa Brasileira de Telecomunicações – EMBRATEL, que detinha o monopólio das telecomunicações e da transmissão de dados no país e que havia sido criada para implantar a rede nacional, que passou a adquirir o controle das concessionárias privadas e assumir os serviços nacionais e internacionais prestados pelas multinacionais.

Chahin (2004), Labre (2004) e Willrich (2004) afirmam que, nessa esteira, surgiram os primeiros conselhos estaduais de informática, sendo esses portadores das primeiras tentativas de democratizar e estender o uso da informática dentro da administração pública. Criou-se ainda a Empresa de Telecomunicações Brasileira – TELEBRÁS e instalou-se a Comissão de Coordenação das Atividades de Processamento Eletrônico – CAPRE. A

TELEBRÁS beneficiou-se dos investimentos realizados pela EMBRATEL, que garantiram um serviço de telefonia de longa distância de boa qualidade no início dos anos 1970, concentrando seus esforços, assim, na telefonia urbana, com os objetivos de planejar, implantar e operar o Sistema Nacional de Telecomunicações – SNT. Para isso, instituiu a TELEBRÁS uma empresa-pólo em cada estado da Federação e promoveu a incorporação das companhias telefônicas existentes, mediante aquisição de seus acervos ou de seus controles acionários, ampliando o número de terminais telefônicos em serviço no Brasil. Em 1976, a TELEBRÁS também implantaria o Centro de Pesquisa e Desenvolvimento – CPqD, em Campinas (SP), para o desenvolvimento de pesquisas no setor. A CAPRE, criada em 1972, por sua vez, tinha o objetivo de propor uma política governamental de desenvolvimento do setor, para atingir a independência tecnológica nacional (Michelazzo, 2004).

No início da década de 1970, viu-se, ainda, crescer o uso de equipamentos de informática no país. Foi ainda nesse período que se construiu o primeiro computador brasileiro, na Universidade de São Paulo, abrindo caminho para a criação da primeira empresa brasileira de fabricação de computadores, a Computadores Brasileiros S/A – COBRA. Com isso, o Ministério das Comunicações também começou a se ocupar com a questão da transmissão eletrônica de dados, tanto para garantir condições de competitividade à indústria nacional quanto para atender aos imperativos de ordem estratégico-militar.

Procurava-se, assim, garantir que a indústria nacional alcançasse um padrão de desenvolvimento tecnológico tal que mantivesse o país em igualdade de condições com os países centrais. Dessa forma, a comunicação de dados também passou a ser assunto do Estado e, em 1975, o Ministério das Comunicações definiu, mediante a edição da Portaria nº 301, de 3 de abril de 1975, que a EMBRATEL cuidaria, de forma monopolística, da instalação e da exploração dos serviços de comunicação de dados (e telex) no País, assim como reservou à Empresa de Correios e Telégrafos – ECT, a operação do serviço de Telegramas.

A primeira aproximação com as TIC se daria também em 1975, com o acesso, pela primeira vez, à ARPANET nos Estados Unidos, a partir de terminais instalados no Centro de Convenções do Anhembi, em São Paulo, para o VIII Congresso Nacional de Processamento de Dados – CNPD. Esses terminais foram ligados via Embratel aos terminais da rede estadunidense, com demonstrações através de televisores e de um telão, inaugurando, assim, com pompa e circunstância, a discussão sobre a entrada do país na “Sociedade da Informação”, em pleno desenvolvimento e da utilização da “telemática”, que passou a constar da agenda governamental e dos setores de informática e telecomunicações, especialmente por meio do SERPRO.

A aproximação se acentuou a partir de 1976, com a instituição da reserva de mercado para computadores. Em outubro de 1979, em lugar da CAPRE, extinta, criar-se-ia a Secretaria Especial de Informática – SEI, subordinada ao Conselho de Segurança Nacional, que assumiria as funções da anterior. Em 1990, extinguir-se-ia a SEI e, em seu lugar, surgiria a Secretaria de Política de Informática – SEPIN. Nesse ínterim, a TELEBRÁS anunciou o projeto da

Rede Latino-Americana de Computadores – REDLAC, em 1979, com o fim de fomentar o desenvolvimento de pesquisas em tecnologia de comutação de pacotes, redes locais e interconexão de redes, envolvendo o grupo de comunicação de dados do CPqD, em parceria com a USP (Carvalho, 2006). Percebeu-se, além disso, alguns desentendimentos entre os setores de telecomunicações e de informática nesse período – o primeiro tentou englobar o segundo, com o discurso da convergência tecnológica, mas os grupos de interesse ligados à política de informática lograram manter o controle e ampliar sua área de influência.

Para lograr tal sucesso, contavam, à época, com o caráter nacionalista e desenvolvimentista das políticas industrial e tecnológica, especialmente entre 1975 e 1979, do II Plano Nacional de Desenvolvimento, e com a política de contenção de importações para enfrentar o déficit no balanço de pagamentos. O quadro institucional formado para garantir a mesma política de informática era composto pelo Grupo Executivo Interministerial de Componentes – GEICOM, por iniciativa do Ministério das Comunicações e do Ministério da Indústria e Comércio, com participação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq, Carteira de Comércio Exterior – CACEX, EMFA e Associação Brasileira da Indústria Eletro-Eletrônica – ABINEE, com funções consultivas sobre a política de fomento da indústria de componentes e insumos eletrônicos, a busca de autonomia tecnológica e a construção da indústria nacional de equipamentos.

Já no caso da política industrial para o setor de telecomunicações, Carvalho (2006) afirma que o maior instrumento foi o poder de compra das empresas do Sistema TELEBRÁS, atraindo inicialmente capital e tecnologia externos para se instalar no país, para depois nacionalizar o capital das empresas estrangeiras aqui sediadas, exigindo a participação majoritária de sócios brasileiros. Por fim, pretendeu-se produzir internamente os equipamentos, com utilização de tecnologia externa, nacionalizando as empresas ou criando o regime de joint-venture ou desenvolvendo tecnologia própria, no melhor estilo de substituição de importações a custos compatíveis com a capacidade de compra estatal, mediante a capacidade de compra do governo, priorizando empresas com maioria de capital nacional. No entanto, como apontou Bastos Tigre (1987), as empresas líderes do setor eram multinacionais.

Para caracterizar a “Sociedade da Informação” brasileira que surge nessa época, é preciso analisar o quadro institucional que regia o fluxo de dados. No final da década de 1970, o Brasil se filiou, sob a coordenação da UNESCO, ao *Intergovernmental Bureau for Informatics* – IBI, composto por mais trinta e quatro países, com o objetivo de estimular o potencial da informática nos países em desenvolvimento, incluindo as questões de legislação e do Fluxo de Dados Transfronteiras, contrário, assim, à proposta do livre fluxo de informações como uma extensão ao liberalismo comercial.

É preciso ressaltar que, já no primeiro congresso do IBI, o Brasil se perfilou à defesa da Nova Ordem Mundial da Informação e da Comunicação – NOMIC, como também defendido, ao longo da década de 1980, pela UNESCO, como já apresentado no capítulo anterior: propunha, entre outros, priorizar o desenvolvimento da

capacidade de auto-suficiência comunicacional, encorajar a produção e distribuição de produtos culturais em nível nacional, estabelecer imprensa comunitária em áreas rurais, estabelecer políticas nacionais para fortalecer a identidade cultural e a criatividade, dar preferência a formas não comerciais de comunicação e informação, contribuir para os direitos humanos via meios de comunicação de massas, experimentar novas formas de envolvimento público na gestão dos meios de comunicação de massas, encorajar todas as formas de cooperação entre profissionais dos meios de comunicação e suas associações para aumentar o conhecimento entre nações e culturas, melhorar a distribuição internacional do espectro de radiofrequência e, finalmente, estabelecer regulamentação sobre o fluxo de dados transfronteiras (UNESCO, 1987; Carvalho, 2006).

A posição brasileira, nessa época, confrontava os interesses dos países defensores do livre fluxo de informações (entre eles, os EUA e a Grã-Bretanha), ao propor o controle governamental sobre os sistemas de informação de cada país e a criação de legislação específica regulamentando os fluxos internacionais de dados. No entanto, nunca se chegou a propor uma legislação brasileira para o fluxo de dados transfronteiras – havia, sim, a determinação da necessidade de anuência prévia do governo para que uma empresa ou pessoa física estabelecesse uma ligação com o exterior para intercâmbio de dados. As ligações eram estabelecidas pela EMBRATEL, após informação ao órgão supervisor.

Mais tarde, com a extinção da CAPRE, mantiveram-se os mesmos critérios restritivos para a atividade, como se depreende da leitura do Decreto nº 84.067, de 8 de outubro de 1979, ao estabelecer prerrogativas da SEI para dar parecer sobre a conveniência da concessão de canais e meios de comunicação de dados para a conexão com bases de dados e redes no exterior. Segundo Carvalho (2006), a autorização da SEI para uma ligação com o exterior era expressa pela concessão de um certificado, emitido no Brasil e endereçado às redes de alguns sistemas internacionais da época, como o da *Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication* – SWIFT e o da *Société Internationale de Télécommunications Aéronautique* – SITA, com pontos de acesso instalados em prédios da própria EMBRATEL, responsável igualmente pela operação dos equipamentos.

Este, assim, era o cenário instalado para o ingresso do Brasil na “Sociedade da Informação”. Ocorre, no entanto, que, ao começar a década de 1980, houve diversos acontecimentos que modificaram o quadro institucional e político vigente e alteraram sobremaneira os relacionamentos estabelecidos. Uma primeira modificação importante foi a transição lenta, gradual e pacífica, a partir de 1979, principalmente, do regime militar para um regime civil. Outra modificação importante foi a crise econômica instalada a partir de 1980, com a segunda Crise do Petróleo, que foi o estopim para a Crise do Endividamento Externo. Associadas à mudança que ocorria, no cenário internacional ao longo da década de 1980, da guinada para o Estado Neoliberal, condicionaram severamente o desenvolvimento de um projeto mais incluyente de apropriação das benesses das TIC pelo país, provocando, inclusive, relativo atraso no acompanhamento dos desenvolvimentos externos.

Em 1984, por exemplo, a definição da política para o setor de informática havia deixado de ser competência exclusiva do poder Executivo. Recuperando suas prerrogativas, o Congresso Nacional debateu intensamente e aprovou a Lei nº 7.232, de 29 de outubro de 1984 – A Lei de Informática, que referendou os princípios básicos de capacitação tecnológica e reserva de mercado e democratizou o processo decisório, pela criação do Conselho Nacional de Informática e Automação – CONIN. Ao CONIN, que passaria a ser composto por representantes do setor público e privado, caberia a competência de pronunciar-se quanto ao fluxo de dados transfronteiras. A primeira proposta em vigor, segundo Lins (2002), basicamente preservava os procedimentos já utilizados e explicitava critérios de análise para os pleitos que viessem a ser apresentados. Em um segundo momento nessa trajetória, a partir de 1985, no governo Sarney, a SEI saíria da órbita do sistema de Segurança Nacional e seria vinculada a um órgão “civil” – o Ministério da Ciência e Tecnologia. Percebe-se um divisor de águas com o avanço no sentido de interligar as redes de comunicação e informação, ainda que desvinculado de um programa específico para utilizar sinergicamente as estruturas dos órgãos públicos em prol da melhoria da gestão, mas significativo para o desenvolvimento da chamada Sociedade em Rede no Brasil, que passo a analisar no próximo item.

6.2. Governo Eletrônico e o fim do Estado como o conhecemos: a construção do conceito de “Sociedade em Rede” no Brasil.

Do ponto de vista da utilização pública dos recursos relacionados à utilização intensiva das TIC, é razoável afirmar que cabe ao Estado exercer a regulação e a promoção da universalização de serviços e do acesso à sociedade da informação. A partir do acompanhamento da história da Internet, desde os seus primórdios e sua instalação no Brasil, resta demonstrado que, sem a atuação do Estado, ainda que inicialmente orientada para propósitos estratégicos de natureza militar, não teria sido desenvolvida com a mesma rapidez e amplitude. Contudo, é também evidente que o papel do Estado, em xeque durante os anos 1980, devido à alegada “Crise do Estado Desenvolvimentista” ou “Crise do Estado Providência”, os agentes públicos não impediram o crescimento autônomo do acesso da sociedade à tecnologia da informação, inclusive por conta da dinâmica que envolve esse processo, onde a velocidade da invenção e implementação de novos recursos tecnológicos transcendeu o de quaisquer outras áreas. A invenção do modem, em 1978, por dois estudantes de Chicago, foi um marco importante nesse período. Essa invenção, abrindo as portas da comunicação em rede para milhões de usuários, e junto com a popularização dos computadores pessoais, foram essenciais para conferir à Rede da Internet suas características de anarquia, pluralidade e espontaneidade que a tornam avessa a qualquer tentativa de controle ou intervenção reguladora.

O que se defende, no entanto, é a necessidade de o Estado atuar como promotor do desenvolvimento tecnológico, e da ampliação das possibilidades de acesso dos cidadãos às novas tecnologias que aproximam o Estado do cidadão. No caso brasileiro, o marco para a constituição da “Sociedade em Rede” se deu a partir de 1985, com a

criação do MCT e a criação, pela EMBRATEL, da Rede Nacional de Pacotes – RENPAC, já que foi essa a primeira rede pública brasileira de transmissão de dados para atender aos usuários particulares (Persegona e Alves, 2004). Deve-se mencionar o fracasso, na mesma época, da tentativa de implementação dos projetos Teletex e Videotexto¹¹⁰.

Em 1987, a Universidade Federal de São Carlos realizou a primeira reunião para discutir o estabelecimento de uma rede nacional para pesquisadores com o compartilhamento de acesso às redes internacionais, motivada pela necessidade dos pesquisadores/bolsistas da Fundação de Amparo à Pesquisa no Estado de São Paulo – FAPESP, especialmente os que voltavam de cursos no exterior e sentiam falta do intercâmbio mantido com outras instituições científicas. Ainda naquele ano, a própria FAPESP iniciaria os primeiros contatos para estabelecimento da rede e, em 1988, estabeleceu a primeira conexão internacional brasileira à BITNET, entre o Laboratório Nacional de Computação Científica – LNCC da UFRJ com a Universidade de Maryland, nos EUA. Em setembro de 1990, pela primeira vez se deu apoio oficial a um projeto de rede usando protocolos TCP/IP, para a implantação de uma rede regional para o estado do Rio de Janeiro, ligada à Internet e financiada pela FAPERJ. Outra conexão se agregaria a essa, em 1992, durante a Conferência Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, entre a Rede Rio e o Centro de Supercomputação de San Diego, nos EUA, onde se fazia o acesso à NSFNET, via EMBRATEL. A conectividade IP foi estendida a outras instituições em São Paulo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Minas Gerais, usando linhas privadas de baixa velocidade, entre 2400 e 9600 bps, pela RENPAC.

A lógica da construção das redes, nessa época, estava alinhada com a política de acesso às bases de dados (com o encorajamento, pela SEI, da produção e consumo de conteúdo nacional), que previa a concentração e a fixação, em território brasileiro, da maior quantidade possível de recursos para tratamento de informações (hardware e software e pessoal qualificado), o domínio dos processos associados à produção, à estruturação, ao armazenamento, à distribuição e à comercialização das informações, abrangendo a localização do comendo decisório e da capacitação tecnológica em território nacional e a estruturação de dados nacionais, o desenvolvimento de bases de dados e da tecnologia correspondente no país. Dessa forma, a rede, apesar de descentralizadora, contaria com um centro em território nacional, controlado e operado por nacionais, ainda alinhados ao discurso vigente na UNESCO no início da década.

Na Administração Pública, havia mais de mil bases de dados, porém menos de 8% estavam disponíveis para acesso público à época (Carvalho, 2006). Para reforçar a RENPAC, tentou-se tornar acessível esse acervo, apesar da resistência encontrada pela EMBRATEL, no relacionamento com as instituições detentoras da informação. O resultado foi o estabelecimento de parcerias entre instituições públicas e associações profissionais, com a EMBRATEL oferecendo gratuitamente o equipamento e o suporte necessários em troca da constante atualização das informações e da disseminação do acesso entre os usuários. Contavam-se entre as bases de dados que começaram

¹¹⁰ O projeto de Videotexto consistia na utilização de uma tecnologia que permitia ao usuário do sistema telefônico conectar um aparelho adaptador especial e receber informações diversas em uma televisão comum (Carvalho, 2006).

a ser interligadas a do Centro Latino-Americano de Informações em Ciência da Saúde – BIREME, Fundação Oswaldo Cruz – FIOCRUZ, Associação Médica Brasileira – AMB, Bolsa de Valores do Rio de Janeiro – BVRJ, Comissão Nacional de Energia Nuclear/Centro de Informações Nucleares – CNEN/CIN, Fundação Getúlio Vargas – FGV, Fundação Joaquim Nabuco – FJN, Instituto Brasileiro de Informações em Ciência e Tecnologia – IBICT, Serviço Federal de Processamento de Dados – SERPRO, entre outras. É de se ressaltar, igualmente, a iniciativa de órgãos então ligados ao MCT, como o CNPq, que passaram a utilizar, de forma experimental, a conexão com a BITNET para facilitar a comunicação entre pesquisadores, bolsistas e funcionários do Sistema Ciência e Tecnologia. A experiência do CNPq foi a base para o lançamento posterior da Rede Nacional de Pesquisa – RNP, em 1989, sem a qual não teria sido possível implantar a Internet no Brasil.

No início do governo Collor, reforçou-se a posição dos órgãos de ciência e tecnologia, com a extinção da SEI em 1990 e a criação do Departamento de Política de Informática e Automação – DEPIN da Secretaria de Ciência e Tecnologia, que continuou a executar os mesmos procedimentos sobre fluxo de dados transfronteiras mencionados anteriormente. Com o advento da Internet, no entanto, ocorreu no Brasil o mesmo fenômeno de “desmilitarização” visto em outros países – no entanto, dado o contexto do início do governo Collor, de abertura comercial e início de implementação de medidas visando à diminuição do papel e do peso do Estado na Sociedade, outros discursos também foram sendo esvaziados: os discursos de apoio à Nova Ordem Mundial da Comunicação e Informação, por exemplo.

De fato, viu-se ao longo de 1992, a montagem da terceira rede do backbone brasileiro, a qual compreendia a RNP do CNPq, as redes estaduais do Rio de Janeiro e de São Paulo, que ligava pontos de presença de dez capitais a Brasília. Essa rede tinha três níveis de redes: nacional, regionais e institucionais, refletindo a organização administrativa do País. À FAPESP coube a atribuição de funcionar como um centro de operações para a RNP, pelo fato de já estar, à época, administrando o domínio .br, que possuía um serviço de nomes (DNS), da BITNET. Ainda nesse ano, viu-se criar o Sistema Integrado de Comércio Exterior – SISCOMEX, para o registro e o acompanhamento e controle das etapas das operações de exportação. As operações passaram a ser registradas via sistema e analisadas online pelos órgãos que atuavam no comércio exterior, sendo um dos primeiros serviços de Governo Eletrônico no Brasil.

A experiência brasileira acompanhou as tendências já observadas em outros países que já haviam optado pela utilização intensiva das TIC como estratégia de reforma ou modernização das estruturas administrativas, talvez com um pouco mais de ênfase na infra-estrutura. Com a abertura da Internet comercial no Brasil no final de 1994, e, em 1995, o surgimento dos primeiros provedores de acesso comerciais, foi instituído o Comitê Gestor da Internet no Brasil, para fomentar o desenvolvimento dos serviços de Internet, recomendar padrões, procedimentos técnicos e

operacionais, coordenar a atribuição de endereços de Internet, o registro de nomes de domínios e a interconexão dos backbones brasileiros com os do exterior.

Desde 1994, o Governo Federal do Brasil iniciou o desenvolvimento de esforços e estabelecimento de metas de forma mais integrada para a implantação de políticas públicas voltadas à expansão da presença da Administração Pública na rede mundial de computadores e a otimização do uso de recursos de tecnologia da informação. Nesse ano, por exemplo, criou o Sistema Administração dos Recursos de Informação e Informática, com a finalidade de realizar o planejamento, a coordenação, a organização, a operação, o controle e a supervisão dos recursos de informação e de informática para o governo.

A partir de 1995, no período de edição do Plano Diretor da Reforma do Estado, a gestão de Fernando Henrique Cardoso previu a estruturação de três projetos interligados que materializariam, mais à frente, o programa de Governo Eletrônico, à luz do posicionamento ideológico assumido: o Projeto Cidadão, o Sistema de Gestão Pública e a Rede do Governo. No programa previsto para a Reforma do Estado, as ações assumiriam papel relevante: o Projeto Cidadão tinha como objetivo aperfeiçoar as ações entre o governo e os cidadãos, simplificando as obrigações de natureza burocrática; o Sistema de Gestão Pública objetivava permitir a transparência na implantação das diversas ações de governo, possibilitando seu acompanhamento e sua avaliação pela sociedade¹¹¹; por fim, a Rede do Governo visava, à época, ao provimento de uma moderna rede de comunicação de dados interligando de forma segura e ágil a administração pública. A idéia desta Rede seria permitir o compartilhamento adequado das informações contidas em bancos de dados dos diversos organismos do aparelho do Estado, bem como oferecer um serviço de comunicação (baseado em correios, formulários, agenda e "listas de discussão", todos eletrônicos) de forma a poder repassar à sociedade em geral e aos próprios órgãos do governo, a maior quantidade possível de informação, acreditando contribuir, assim, para melhor transparência e maior eficiência na condução dos negócios do Estado.

Inicialmente, previa-se a utilização da infra-estrutura de comunicação de dados disponível em Brasília (REMAV - Rede Metropolitana de Alta Velocidade, RENPAC - Rede de Pacotes, REDE IPEA, entre outras), para a sua construção, estendendo-a posteriormente ao resto do país, com ênfase na segurança para garantir a privacidade e inviolabilidade da comunicação; na padronização de procedimentos para diminuir custos e simplificar o uso; e no compartilhamento de informações para evitar desperdícios. Enquanto a operação da rede não fosse tecnicamente possível, disponibilizar-se-iam alguns bancos ou tipo de informações pela Internet e interligar-se-iam alguns órgãos em Brasília com serviços de comunicação eletrônica. Para esse fim, foram desenvolvidos vários sistemas de informações, com graus variados de automação, dos quais se destacavam o processamento do orçamento fiscal e da

¹¹¹ Com isso, esperava-se ter garantia de consistência das informações disponíveis nos sistemas governamentais, nas áreas de pessoal civil, serviços gerais, organização e modernização administrativa, informação e informática, planejamento e orçamento e controle interno. O objetivo desses sistemas seria permitir a transparência na implementação das diversas ações do governo, possibilitando seu acompanhamento e avaliação, bem como a disponibilização das informações não privativas e não confidenciais para o governo como um todo e a sociedade.

seguridade social, o registro dos gastos efetuados pelo Tesouro Nacional (SIAFI), a folha de pagamento e os dados cadastrais dos servidores civis federais (SIAPE), o orçamento de investimentos (SIDOR), o planejamento de ações do governo (SISPLAN), a movimentação do cadastro de fornecedores, de preços e do catálogo de materiais e serviços (SIASG) e o fornecimento de informações sobre a organização governamental e suas macro-atribuições (SIORG).

Esses sistemas foram, no entanto, independentemente das intenções de sua concepção inicial, voltados para as necessidades operacionais da administração pública, tornando secundárias ou inexistentes tanto as informações gerenciais quanto as de interesse público. Conseqüentemente, não exerciam nem a função de instrumentos de apoio à tomada de decisão nem a de garantir a transparência, já que o público tinha acesso restrito aos sistemas. Considerou-se necessário, por isso, desenvolver um projeto que permitisse a interligação e o redirecionamento estratégico dos diversos sistemas de informação, de forma a incorporar os novos conceitos de gestão do aparelho do Estado. Além de estabelecer padrões de integração e de suporte tecnológico adequados ao desenvolvimento de novos sistemas, mantendo e melhorando os atuais, seria preciso buscar informações coletadas de forma coerente e sem duplicidade e processadas com segurança e eficiência, que possuíssem um caráter gerencial e fossem disponibilizadas para toda a administração pública.

Paralelamente a essa iniciativa, constituiu-se em 1997 um Grupo de Trabalho sobre a Sociedade da Informação para estudar os assuntos relacionados ao desenvolvimento brasileiro e estabelecer uma nova geração de redes de Internet, com benefícios estendidos a toda a sociedade. Eram objetivos do Grupo, também, a construção de um projeto nacional para articular e coordenar o desenvolvimento da utilização de serviços avançados de computação, comunicação e informação. O projeto foi encampado, em 1998, pelos órgãos do Sistema de Ciência e Tecnologia e começou a ser implementado a partir de 2000, como parte de um conjunto de projetos que compunham o Plano Plurianual 2000-2003 (PPA), com um aporte de recursos previsto de R\$ 3,4 bilhões. Segundo o principal documento que sustentava o Programa, o “Livro Verde da Sociedade da Informação”,

“(...) o setor governamental é o principal indutor de ações estratégicas rumo à sociedade da informação. Primeiramente, porque cabe ao governo definir o quadro regulatório dentro do qual projetos e iniciativas concretas poderão ser formuladas.

Segundo, porque como regra o governo é o maior comprador/contratador de bens e serviços em tecnologias de informação e comunicação em um país. Assim, uma decisão do governo em apoio a uma tecnologia ou serviço pode abrir algumas avenidas de atividades ao setor privado, bem como conduzir outras a becos sem saída. Isto posto, suas decisões certamente devem contemplar a satisfação cabal dos requisitos que licitaram a compra/contratação de cada bem ou serviço, mas não devem perder de vista o contexto mais abrangente de atuação no mercado e no apoio concreto a uma política industrial associada a tecnologias de informação e comunicação.

Terceiro, porque o governo, com o uso exemplar de tecnologias de informação e comunicação em suas, pode acelerar grandemente o uso dessas tecnologias em toda a economia, em função da maior eficiência e transparência de suas próprias ações.”(Brasil, 2000, p. 69)

O programa, coordenado pelo Ministério da Ciência e Tecnologia, seguia o discurso mundial que sustentava a “Sociedade da Informação” e direcionava-se à coordenação de ações para o fortalecimento da competitividade da economia e para a ampliação do acesso da população aos benefícios da tecnologia da informação, e se dirigia

principalmente aos segmentos empresarial e de pesquisa científica e tecnológica. Os objetivos gerais do Programa eram *“integrar, coordenar e fomentar ações para a utilização de tecnologias de informação e comunicação, de forma a contribuir para que a economia do país tenha condições de competir no mercado global e, ao mesmo tempo, contribuir para a inclusão social de todos os brasileiros na nova sociedade”*.

Esse programa visava também a cumprir parte da função do Estado no incentivo ao desenvolvimento tecnológico, contemplando um razoável leque de ações destinadas a implementar a atuação do Governo em parceria com o segmento empresarial e a comunidade científica e tecnológica. A implantação do Programa compreendia três etapas: a elaboração de uma primeira proposta detalhada do Programa, intitulada "Livro Verde"; um amplo processo de consulta à sociedade sobre o tema; e o plano definitivo das atividades do Programa, intitulado "Livro Branco", levando-se em conta as idéias e opiniões colhidas no processo de consulta pública. A execução do programa foi prevista para ocorrer entre 2001 e 2003, também em três etapas: a “decolagem”, quando as principais ações previstas no Programa seriam executadas via contratação, editais, parcerias, etc.; a “operação em regime”, com início de novas ações e acompanhamento das que ações em curso; e a “consolidação”, destinada à avaliação geral do Programa e à elaboração de propostas para os anos seguintes.

O Livro Verde do Socinfo dedicava um capítulo exclusivamente à abordagem dos problemas relacionados à Administração Pública, apresentando, ao final, um rol de propostas de intervenção bastante expressivas, assim sintetizadas:

“Ações Estruturadoras

- *Integrar e otimizar as infra-estruturas de rede para os três níveis de governo – federal, estadual e municipal–, segundo diretrizes propostas no Projeto Br@sil.gov da Anatel, com um ponto de acesso a redes por localidade no País.*
- *Atribuir um endereço eletrônico autenticado a cada cidadão brasileiro habilitado, criando a figura de domicílio oficial eletrônico.*
- *Criar um diretório eletrônico nacional para todas as informações e recursos do governo.*
- *Organizar a disseminação de informações e serviços governamentais para o cidadão em quiosques e outros locais de acesso público, além da Internet.*
- *Licitar eletronicamente, via Internet, todas as aquisições e contratações do governo abaixo de R\$50 mil.*

Outras Ações

- *Definir um modelo de metadados para informações governamentais e prototipar a aplicação desse modelo em versão eletrônica diária e completa do Diário Oficial da União, estados e municípios.*
- *Implantar programa de capacitação em gestão estratégica de tecnologias para quadros governamentais, visando a capacitá-los para a especificação e viabilização de aplicações complexas envolvendo tecnologias de informação e comunicação.*
- *Propor mecanismos para o aproveitamento de equipamentos de uso sazonal (como, por exemplo, urnas eletrônicas, que chegarão a 340 mil unidades em 2002) em atividades educacionais e sociais (em escolas, bibliotecas públicas).*
- *Prototipar e difundir aplicações de TIC para combater problemas críticos, tais como transportes precários, violência urbana, criminalidade e outros.*
- *Propor políticas e ações acerca do uso estratégico de TIC para apoiar a segurança do Estado.”(Brasil, 2000, p. 80)*

Concomitantemente, lançou-se o Programa Brasil Transparente, em agosto de 2000, com a finalidade de melhorar a gestão dos recursos públicos e o controle social, pelo uso da tecnologia da informação para o

desenvolvimento de sistemas de apoio à gestão e ao controle do Estado, bem como a difusão de informações para a modernização da gestão administrativa e fiscal, integrando governo e sociedade. Foram criados, no âmbito desse Programa, diversos subgrupos para cuidarem dos temas considerados prioritários: Controle de Obra – OBRANET, Internet nos Municípios, COMPRASNET, SIAFI 21, Interação Eletrônica com o Cidadão, Sistemas de Informações Gerenciais – SIG/Avança Brasil, Contabilidade de Custos, Crédito Público e Relações Institucionais. O programa abrangia, ainda, várias ações do governo utilizando Internet e estabeleceu diretrizes e metas para a progressiva transposição dos serviços e informações governamentais prestados aos cidadãos para via eletrônica.

Em abril de 2000, criou-se, também no âmbito da Casa Civil da Presidência da República, por meio de Decreto Presidencial, um Grupo de Trabalho Interministerial em Tecnologia da Informação (GTII) com a finalidade de examinar e propor políticas, diretrizes e normas relacionadas com as novas formas eletrônicas de interação e a “criação de uma nova sociedade digital”, análoga à idéia da “Sociedade em Rede”, articulando-se com as metas do Socinfo e visando facilitar a busca dos objetivos do programa. Inicialmente, o GTII concentrou esforços em três das sete linhas de ação do Socinfo: Universalização de serviços, Governo ao alcance de todos e Infra-estrutura avançada.

Como resultados desse trabalho, instituiu-se, em junho de 2000, a Política de Segurança da Informação para os órgãos governamentais, com a finalidade de assegurar a garantia dos direitos individuais e coletivos, à inviolabilidade da sua intimidade e ao sigilo da correspondência e das comunicações. Propunha-se, também, a criação, o desenvolvimento e a manutenção da mentalidade de segurança da informação, a capacitação científica e tecnológica do país para uso de criptografia na segurança e defesa do Estado Brasileiro e a instituição do Comitê Gestor da Segurança da Informação.

Em julho de 2000, as propostas preliminares do GTII foram encaminhadas à Casa Civil da Presidência da República, com as sugestões para o estabelecimento de um plano de ações para o Governo Eletrônico, o qual exigiria um esforço conjunto dos diversos órgãos da administração pública federal, iniciativa privada e sociedade civil.

O Relatório Preliminar GTII-Consolidado continha 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. Foram criados, ainda, subgrupos nas áreas de Aplicação, Infra-Estrutura e Legislação, que propuseram políticas, diretrizes e metas a serem alcançadas até 2006.

O Grupo apresentou, em setembro de 2000, a proposta de política de Governo Eletrônico, estabelecendo parâmetros de inclusão digital centrado no cidadão, com redução de custos, melhoria da gestão e da qualidade dos serviços públicos, a transparência e a simplificação dos processos governamentais. Para materializar as ações, criou-se, em outubro de 2000, no âmbito do Conselho de Governo, o Comitê Executivo do Governo Eletrônico (e-Gov), com o objetivo de formular políticas, estabelecer diretrizes, coordenar e articular as ações de implantação do Governo Eletrônico, voltado para a prestação de serviços e informações ao cidadão. Esse Comitê era composto por quatro

subgrupos de trabalho: Rede Br@sil.gov, Universalização do Acesso à Internet, Universalização dos Serviços e Normas e Padrões para Prestação de Serviços.

Previu-se que o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão exerceria as atribuições de Secretaria-Executiva do Comitê e garantiria o apoio técnico-administrativo necessário ao seu funcionamento. Competiria ao Comitê:

- a) coordenar e articular a implantação de programas e projetos para a racionalização da aquisição e da utilização da infra-estrutura, dos serviços e das aplicações de tecnologia da informação e comunicações no âmbito da Administração Pública Federal;
- b) estabelecer as diretrizes para a formulação, pelos Ministérios, de plano anual de tecnologia da informação e comunicações;
- c) estabelecer diretrizes e estratégias para o planejamento da oferta de serviços e de informações por meio eletrônico, pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública Federal;
- d) definir padrões de qualidade para as formas eletrônicas de interação;
- e) coordenar a implantação de mecanismos de racionalização de gastos e de apropriação de custos na aplicação de recursos em tecnologia da informação e comunicações, no âmbito da Administração Pública Federal;
- f) estabelecer níveis de serviço para a prestação de serviços e informações por meio eletrônico; e
- g) estabelecer diretrizes e orientações e manifestar-se, para fins de proposição e revisão dos projetos de lei do Plano Plurianual, de Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual, sobre as propostas orçamentárias dos órgãos e das entidades da Administração Pública Federal, relacionadas com a aplicação de recursos em investimento e custeio na área de tecnologia da informação e comunicações.

O Programa Governo Eletrônico, dessa forma, procurava reunir ações em andamento em diversas áreas do Governo Federal, articulando-as sob condução direta da Presidência da República, por intermédio de um comitê interministerial. Essencialmente, visava a explorar as potencialidades da tecnologia da informação no aprofundamento das ações de reforma da administração pública, especialmente quanto à melhoria da prestação de serviços ao cidadão, acesso a informações, redução de custos e controle social sobre as ações de Governo. Além disso, o Programa visava igualmente a promover a universalização do acesso do cidadão aos serviços prestados pelo Governo, a integração entre os sistemas, redes e bancos de dados da administração pública e a abertura de informações à sociedade, por meio da intensificação do uso da Internet. Por isso, pode-se afirmar que buscava complementar as ações do Sociedade da Informação, mas com enfoque principalmente sobre a máquina administrativa do Governo Federal, e propunha-se a utilizar sua infra-estrutura e recursos para apoiar a universalização do acesso à tecnologia da informação.

Entre as propostas para atingir este objetivo, achavam-se contempladas as seguintes linhas de ação principais:

- oferta na Internet de todos os serviços prestados ao cidadão, com melhoria dos padrões de atendimento, redução de custos e facilidade de acesso;
- ampliação do acesso a informações pelo cidadão, em formatos adequados, por meio da Internet;
- promover a convergência entre sistemas de informação, redes e bancos de dados governamentais para permitir o intercâmbio de informações e a agilização de procedimentos;
- implantação de uma infra-estrutura avançada de comunicações e de serviços, com padrões adequados de segurança e serviços, além de alto desempenho;
- utilização do poder de compra do Governo Federal para a obtenção de custos menores e a otimização do uso de redes de comunicação;
- estímulo ao acesso à Internet, em especial por meio de pontos de acesso abrigados em instituições públicas ou comunitárias; e
- contribuição para o fortalecimento da competitividade sistêmica da economia.

Para atingir esses propósitos, a política previa a atuação do Governo em três frentes fundamentais: a interação com o cidadão, a melhoria da sua própria gestão interna e a integração com parceiros e fornecedores. Para otimizar a integração com o cidadão, o Governo Federal intensificou a criação de portais na Internet que funcionariam como verdadeiros balcões virtuais de informação e de atendimento para a prestação de serviços. No que se refere à melhoria da gestão interna, a proposta era a de promover a integração entre os sistemas em rede interna (Rede Br@sil.gov). E, para incrementar a integração entre parceiros e fornecedores, existia a proposta de desenvolvimento de uma extranet, conectada aos sistemas de informação do Governo Federal, a qual incluía os sistemas de administração financeira (SIAFI), de administração de pessoal (SIAPE), de serviços gerais (SIASG), de apoio à educação (Sistema MEC), à saúde e à previdência social.

Tendo como base essas linhas de ação, o Programa Governo Eletrônico teve suas metas fixadas, inicialmente, para um período de 4 anos, de 2000 a 2003, tendo como principais metas:

- Incentivo à popularização do acesso à Internet e à infra-estrutura governamental de informações, pelos próprios órgãos de governo, tais como: redução de impostos, linhas de financiamento para a aquisição de equipamentos e redução nos custos de telecomunicações até 12/2000.
- Implantação, até dezembro de 2000, da primeira fase da Rede Nacional de Informações em Saúde RNIS;
- Desenvolvimento e publicação no portal Rede Governo, até setembro de 2000, de um instrumento de orientação sobre requisitos básicos a serem cumpridos por qualquer página de órgão

governamental na INTERNET, a fim de definir identidade visual para os “sites” do governo federal, fixando prazos para adequação às recomendações.

- Implantação da infra-estrutura de chave pública, no âmbito do Poder Executivo Federal, até 11/2000.
- Elaboração e implantação do projeto piloto da rede multiserviço do governo federal (Rede Br@sil.gov), envolvendo o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP, o Serviço Federal de Processamento de Dados - Serpro, a Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social - Dataprev e órgãos que ainda não disponham de infra-estrutura de comunicação de longa distância, até 12/2000.
- Elaboração de um projeto visando a definição de uma solução de rede de comunicações multiserviço (com tráfego de voz, dados e imagem), em âmbito nacional, que possibilitará o suporte às diversas aplicações, sistemas e serviços do governo federal, inclusive telefonia, integrando os seus Ministérios e demais órgãos e entidades administrativas, baseada na utilização de redes privadas e/ou públicas, ajustadas às necessidades da administração federal, até 12/2000.
- Realização de um inventário, no âmbito da Administração Pública Federal, dos recursos de Tecnologia da Informação utilizados, bem como de suas respectivas infra-estruturas, serviços de redes e “call centers”, até 12/2000.
- Implantar estudos visando a individualização e discriminação dos recursos de tecnologia de informação e de comunicação, no Orçamento da União.
- Implantação do sistema de pregão eletrônico para as compras governamentais no âmbito da administração pública federal, até dezembro de 2000.
- Implantação, até 12/2000, para utilização pelo primeiro escalão do governo federal, de aplicações estratégicas de apoio ao processo de tomada de decisão e de formulação de políticas públicas, apoiadas na tecnologia de “datawarehouse”, aproveitando sistemas já desenvolvidos e utilizados na Presidência da República.
- Implantação do Cartão do Cidadão, um cartão digital, associado à autoridade certificadora do governo, por meio do qual o cidadão tenha acesso a todas as informações e serviços de que necessite, tais como o previdência social, saúde e emprego, além de poder receber pagamentos e benefícios, integrando todas as iniciativas existentes e propor uma solução que atenda ao cidadão sem prejuízo dos planos desenvolvidos em cada órgão.

- Implantação, até 07/2001, de Pontos Eletrônicos de Presença (PEP)¹¹², através de projeto piloto, em 100 localidades, de aproximadamente 600 habitantes, e em localidades junto aos postos de fronteira, disponibilizando pacote de serviços e informações direcionados ao perfil da população, nas áreas de educação, saúde, previdência social, trabalho, segurança e direitos humanos, através do portal Rede Governo.

As metas e propostas contidas no Programa Governo Eletrônico, que compreendiam a política brasileira para a Internet, implicavam, como se percebe, um amplo e ambicioso leque de iniciativas, capazes de introduzir um “choque” de modernização nas estruturas, processos de trabalho e de gestão da Administração Pública Federal, com impactos significativos sobre o próprio perfil da força de trabalho, como resultado direto dos diferentes usos da tecnologia de informação e comunicação, que envolveriam desde a coleta e fornecimento de informações até a prestação de serviços e a realização de inúmeros tipos de transação entre governo e cidadão e entre governo e governo.

Contudo, se o uso da informática e da Internet efetivamente teria um efeito transformador e capaz de trazer enormes ganhos de produtividade e confiabilidade nas relações Estado-cidadão, ao mesmo tempo poderia tornar tais ganhos uma “miragem” – ou um mito - se não fossem adotadas medidas para sua aceitação no ambiente em que seriam implantadas. As “promessas” contidas na idéia de maior eficiência, redução de custos, ganhos de velocidade e confiabilidade, agilização no processo decisório, redução da burocracia, transparência e comodidade poderiam dar lugar a frustrações, decorrentes da resistência cultural, do despreparo da força de trabalho, da prevalência do cupulismo e de hábitos políticos incompatíveis com as “promessas”. Além disso, em lugar de servir de instrumento ao aumento do controle social, poderia acabar se convertendo no seu oposto – um “biombo” tecnológico por detrás do qual se oculta um Estado autoritário, tecnocrático, cuja “impessoalidade” se converteria em automatismo e frieza, e para o qual o cidadão deixaria de ser um “ente” de carne e osso, mas um amontoado de bits, letras e números, que não conseguiria ultrapassar a barreira da formalidade que se instauraria pelo “abuso” da tecnologia.

Em 2002, algumas avaliações da avaliação do Programa demonstraram que, pelo menos no que se refere à participação e adaptação da força de trabalho ao novo ambiente tecnológico, os obstáculos estavam sendo superados: a assimilação dos recursos de informática, facilitada, segundo os avaliadores, pela concepção cada vez mais aceita pela sociedade de que este seria um caminho sem volta, vinha-se dando de maneira mais ou menos pacífica no âmbito da Administração Pública, embora em níveis bastante desiguais, refletindo as próprias condições econômicas e sociais do país. O papel homogeneizador e diretivo das políticas governamentais contempladas no Programa

¹¹² Segundo o Relatório Preliminar Consolidado do GITT, os PEPs representariam os postos avançados de prestação de serviços de governo que, reunindo diferentes níveis de facilidades, poderiam ir desde um simples computador conectado à linha telefônica convencional, até soluções mais complexas como redes locais de computadores interligadas via Satélite. A natureza multiserviços do PEP deveria ser integralmente explorada no caso das pequenas e remotas comunidades que, dispondo apenas de uma prefeitura, uma escola ou outra representação de natureza governamental, passariam a contar, virtualmente, com todos os serviços do governo. Seriam privilegiadas as localidades menores e mais remotas localidades, e as soluções adotadas deveriam ser variadas e flexíveis, de forma a permitir uma gama de possibilidades em termos de PEPs, os quais poderiam ser instalados em ambientes inóspitos e desprovidos de qualquer infra-estrutura (inclusive energia elétrica).

Governo Eletrônico seriam fundamentais para reduzir essas disparidades, com a concomitante incorporação à política das dimensões típicas de gestão, de estrutura organizacional e até de exercício do poder nas organizações, à medida que se deslocasse para os setores que detivessem o domínio das tecnologias de informação e comunicação uma parcela significativa da responsabilidade pelo sucesso – ou fracasso - dos programas e projetos.

Na esfera federal, um dos exemplos de sucesso da implantação do Governo Eletrônico citados nesse período foi o desempenho do site da Rede Governo (www.redegoverno.gov.br), que recebeu, em abril de 2001, mais de 300 mil visitas, mais de 400 mil acessos mensais à página principal e mais de 18 milhões de visitas às páginas que o integram, envolvendo 31 grandes temas, 900 serviços e 5.000 informações (Parente, 2001).

Outro exemplo apontado como emblemático de seu caráter inovador no uso da tecnologia da informação era o ComprasNet, um sistema de “electronic procurement”. O ComprasNet (www.comprasnet.gov.br) divulgava editais de compras governamentais, auxiliava os fornecedores do governo a participar das licitações e permitia, inclusive, a realização de licitações “virtuais”, na forma de pregão eletrônico, operando em tempo real. Tratava-se de um “Portal de Compras” do Governo Federal, cujos serviços tinham grande aceitação: o portal recebia mais de 130 mil acessos mensais e gerenciava cerca de 30 mil transações por mês. Além disso, divulgava, em média, 140 licitações por dia, que abasteciam ministérios, secretarias e autarquias do Governo Federal. O Portal também promovia ganhos extraordinários de eficiência, segundo o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão: as compras de bens e serviços comuns realizadas por pregão acarretavam uma economia de desembolso da ordem de 22% e levavam em média 20 dias, a contar da publicação do edital, enquanto as realizadas por outros processos previstos na Lei Geral de Licitações (Lei n.º 8.666/93) levavam até 6 meses. O ComprasNet recebeu, em 2002, o Prêmio Conip de Excelência em Informática Pública no VIII Congresso de Informática Pública, em São Paulo, e mereceu, ainda, o prêmio destaque em desburocratização, conferido pelo Instituto Hélio Beltrão. Em novembro de 2001, obteve o Selo de "Boa Prática de Governança Eletrônica", da Comunidade Econômica Européia.

No âmbito do Poder Judiciário, destacavam-se, também, iniciativas do Supremo Tribunal Federal, em 1996, de disponibilizar o conteúdo de todos os julgamentos, processos e decisões, ampliada, em 2002, com a inclusão de links para acesso ao inteiro teor de petições iniciais e julgados, viabilizando, num alcance *sui generis*, o acesso à informação sobre processos julgados ou em andamento na Corte Constitucional brasileira. A iniciativa teve importante efeito multiplicador para os demais Tribunais Superiores, embora com menor velocidade, dado o volume de processos a serem cadastrados e digitalizados. Além dessa iniciativa, o Tribunal Superior Eleitoral iniciou um processo amplo de informatização das eleições, que, nas eleições municipais de 2000, atingiu praticamente cem por cento de cobertura (Fernandes, 2001). Nos 5.564 municípios brasileiros, foram instaladas mais de 354 mil urnas eletrônicas, das quais 16 mil com baterias internas para uso em zonas sem energia elétrica, que permitiram uma

velocidade de votação e apuração sem precedentes no país, superando, em muito, países com alto grau de acesso à tecnologia.

Segundo estudo realizado a pedido do Governo Federal pela PwC Consulting, o Poder Executivo já prestava, em 2003, cerca de 72% dos seus serviços por meio eletrônico. Dentre os serviços prestados, 49% dos serviços online do governo federal eram informativos, 10% interativos e 13% transacionais. Dentre os serviços mais destacados estavam a solicitação eletrônica de benefícios da Previdência Social, a entrega de declarações de Imposto de Renda e o Portal do exportador, que permitia acesso ao SISCOMEX.

Apesar desses indicadores, a implementação pelo Governo brasileiro de uma política de tecnologia da informação e comunicação voltada para a administração pública não ocorreu conforme as intenções iniciais. As metas estabelecidas para o início do programa, em 2000 não foram atingidas em sua plenitude, revelando que as pretensões iniciais do Programa eram bastante elevadas, e até superestimadas, se levadas em conta as dificuldades diagnosticadas e os recursos disponíveis para a empreitada. Persistiam ainda como desafios para a ampliação dos serviços públicos a construção de infra-estrutura de redes, *hardware* e *software*, além da universalização dos serviços de telecomunicações e dos sistemas computacionais.

Embora as metas do Socinfo, detalhadas pelo Programa Governo Eletrônico, estivessem previstas no Plano Plurianual de Investimentos, a destinação de recursos não acompanhou, como em inúmeros outros casos, o cronograma fixado pelo Programa. O Relatório de Acompanhamento do Plano Plurianual do ano de 2001 referia-se, basicamente, a metas bastante genéricas, como o aumento do número de brasileiros conectados à Internet ou do número de domínios registrados pela FAPESP.

No entanto, em outros casos, alguns índices de indicadores previstos para o final do PPA (2003) já haviam sido superados em 2001, segundo informações da FAPESP, e, no caso de metas dirigidas ao setor de Ciência e Tecnologia, como a implantação da "Rede Nacional de Pesquisa - Internet II", o mesmo ocorreu. Nesses casos, as metas fixadas foram atingidas e não houve problemas com a liberação de recursos orçamentários, dada o status estratégico do investimento. Entre as propostas relacionadas à inclusão digital, apenas a informatização de bibliotecas com recursos do FUST era mencionada. Projetos como o "Rede Jovem", que visava à implantação de telecentros para inclusão digital da juventude de baixa renda em áreas periféricas, tiveram pequenos resultados em termos de metas físicas atingidas até 2001. A "Agência Cidadão", projeto então sob a responsabilidade da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que visava a desenvolver soluções tecnológicas para disseminação do uso da Internet pelos socialmente excluídos, desenvolvia um portal com informações para a população de baixa renda, a ser disponibilizado em terminais de acesso público. Tais terminais, contudo, ainda estavam muito distantes de alcançar a disseminação prevista no cronograma previsto pelo Programa Governo Eletrônico.

Há outros elementos no contexto político e econômico da época que auxiliam a compreensão dos maiores avanços em determinadas áreas e a relativa estagnação de outras.

Como já foi mencionado anteriormente neste trabalho, no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, a proposta de Reforma do Aparelho do Estado compreendia a estruturação de (a) um núcleo estratégico ou governo, constituído pela cúpula dos três poderes, (b) um corpo de funcionários, e (c) uma força militar e policial. No Aparelho do Estado, ainda, seria possível distinguir quatro setores:

- **Núcleo Estratégico:** setor que define leis e políticas públicas e cobra o seu cumprimento. Corresponderia aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e, no poder executivo, ao Presidente da República, aos ministros e aos seus auxiliares e assessores diretos, responsáveis pelo planejamento e formulação das políticas públicas.
- **Atividades Exclusivas:** setor em que são prestados serviços que só o Estado pode realizar (regulamentação, fiscalização, fomento).
- **Serviços Não Exclusivos:** setor em que o Estado atuaria simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas, embora as instituições desse setor não possuíssem o poder de Estado. Este, entretanto, estaria presente porque os serviços envolvem direitos humanos fundamentais, como os da educação e da saúde, ou porque possuem "economias externas" relevantes, na medida que produzem ganhos que não podem ser apropriados por esses serviços através do mercado.
- **Produção de Bens e Serviços para o Mercado:** área de atuação das empresas, caracterizada pelas atividades econômicas voltadas para o lucro que ainda permaneciam no aparelho do Estado como, por exemplo, as do setor de infra-estrutura.

Neste último setor, a eficiência era considerada como o princípio administrativo. Em termos de propriedade, dada a possibilidade de coordenação via mercado, a propriedade privada seria a regra observada. Com isso, defendeu-se um programa de privatização mais extenso que os até então ocorridos, que seria acompanhado pelo que então se propunha ser um seguro sistema de regulação.

Nesse sentido, realizou-se a privatização do monopólio estatal dos serviços de telefonia fixa, com o objetivo de promover a “universalização” destes serviços. O início do processo de privatização do setor foi possível após a aprovação da Emenda Constitucional nº 8, que pôs fim ao monopólio estatal na operação de serviços de telecomunicações, remetendo, no entanto, para uma lei específica, a ser votada no Congresso Nacional, o detalhamento do papel do Estado no setor e a definição dos novos princípios gerais. Da parte do Executivo, iniciou-se um processo de “correção” das distorções da estrutura tarifária de serviços de telecomunicações, aumentando as tarifas locais e reduzindo as de longa distância, especialmente as internacionais, e de modificação da sistemática de

repartição das receitas de longa distância entre a EMBRATEL e as empresas de telefonia local, rompendo, dessa forma, com o cerne do sistema de subsídios cruzados.

O fato decisivo para a realização da privatização foi a aprovação, em 1997, da Lei Geral de Telecomunicações – Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, determinando que o Estado deixasse de exercer o papel de provedor dos serviços de telecomunicações e passasse a regulamentar o setor. Seus principais pontos são: (a) a definição do princípio geral que rege os serviços de telecomunicações; (b) a criação da Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel; (c) a organização dos serviços de telecomunicações; e (d) a reestruturação e a privatização do Sistema Telebrás.

Definiu-se, nesta Lei, que os serviços de telecomunicações seriam organizados com base no princípio da livre, ampla e justa competição entre todas as prestadoras, devendo o Poder Público assegurá-la, bem como corrigir os efeitos da competição imperfeita e reprimir as infrações da ordem econômica, segundo o art. 6º, instituindo, assim, o Estado Regulador, mas não necessariamente provedor dos serviços.

Mais à frente, no art. 8º, cria-se a Anatel, nos moldes que já foram descritos na primeira parte deste trabalho, esvaziando as competências do Ministério das Comunicações, que não mais exerceria o poder de Estado para regular/regulamentar o setor. Para assegurar a autonomia gerencial da Agência (muitas vezes confundida com a idéia de “independência”), definiu a lei que os recursos para o funcionamento da Agência compreenderiam as rendas provenientes do produto da cobrança da concessão, permissão ou autorização para a exploração dos serviços de telecomunicações; do uso de radiofrequências; e do produto da arrecadação das taxas de fiscalização, de instalação e de funcionamento destinado ao Fundo de Fiscalização das Telecomunicações – Fistel. Entre suas principais atribuições, estavam a elaboração e a proposta de dois planos necessários à privatização da Telebrás: o Plano Geral de Outorgas e o Plano Geral de Universalização do Serviço de Telecomunicações.

O primeiro, aprovado em 12 de fevereiro de 1998, estabeleceu as regras para as concessões dos serviços públicos de telefonia, definindo que as concessões não teriam caráter exclusivo. A partir desse Plano, o território do país foi dividido em quatro áreas para a prestação do serviço de telefonia fixa, para efeitos de privatização: o estado de São Paulo; a área compreendida pelas regiões Norte e Nordeste, os estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro e Espírito Santo; a área compreendida pela região Centro-Oeste e os estados do Paraná e de Santa Catarina; e a área compreendida por todo o território nacional, para efeitos de telefonia de longa distância.

O segundo, aprovado pelo Decreto nº 2.592, de 15 de maio de 1998, intencionava cumprir o disposto no art. 79 da LGT, no sentido de que as “obrigações de universalização são as que objetivam possibilitar o acesso de qualquer pessoa ou instituição de interesse público a serviço de telecomunicações, independentemente de sua localização e condição socioeconômica, bem como as destinadas a permitir a utilização das telecomunicações em serviços essenciais de interesse público”. Estabeleceu, assim, metas em números de telefones instalados, telefones

públicos, prazo para atender às demandas dos consumidores, entre outros, para as empresas concessionárias do serviço telefônico fixo.

A LGT previu, também, classificações e definições a respeito dos diferentes serviços de telecomunicações, quais seriam prestados em regime público (sua outorga, contrato de concessão, extinção da concessão, entre outros) e quais seriam prestados em regime privado. Basicamente, a diferenciação dos regimes se dá pela concessão ou permissão, característica dos serviços públicos, para os quais a prestadora deveria cumprir, também, obrigações de universalização e continuidade.

Quanto ao último ponto, a LGT autorizou, simplesmente, o Poder Executivo a promover a reestruturação e a desestatização das empresas de telecomunicações direta ou indiretamente controladas pela União. Com efeito, logrou o Executivo, em 1998, não apenas dividir a Telebrás em 12 companhias holdings como também leiloá-las no mesmo ano. Em menos de seis horas, no dia 29 de julho, todas as 12 empresas foram leiloadas na Bolsa de Valores do Rio de Janeiro¹¹³. De certa forma, o processo de privatização no Brasil seguiu o mesmo padrão que já se observava em outros países, com diferenças, no entanto, no que diz respeito à introdução de competição no setor e às tarifas. Após a privatização, por exemplo, o governo brasileiro não deu um período de exclusividade (monopólio) aos novos acionistas controladores; a correção tarifária ocorreu pesadamente antes da privatização e as regras para as tarifas foram incluídas no contrato de concessão; por fim, a preocupação manifestada pelo governo com os acionistas minoritários levou à limitação na taxa de administração possível de ser paga ao operador estratégico. Além disso, em que pese não ter as condições ótimas de funcionamento quando dos leilões de privatização das teles, a Agência Reguladora do Setor foi criada antes do fato, como estratégia para diminuir a percepção do risco institucional do investidor estratégico na privatização.

Para cobrir a parcela do custo exclusivamente atribuível ao cumprimento das obrigações de universalização de prestadora de serviço de telecomunicações, que não pudesse ser recuperada com a exploração eficiente do serviço, previu-se o uso de recursos orçamentários do governo, bem como de um fundo específico, que acabou sendo chamado de Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações – FUST. Com efeito, a Lei Geral de Comunicações previa, em seu artigo 81, inciso II, que o Poder Executivo enviaria, em prazo de 120 dias, projeto de lei criando um fundo para o custeio das obrigações de universalização e de continuidade dos serviços de telecomunicações atribuídos às prestadoras de serviços no regime público de telecomunicações. Para esse fundo, deveriam contribuir as prestadoras de serviços de telecomunicações nos regimes público e privado.

Ao se aproximar o prazo legal, foi apresentado na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 3.808/97, pelo Deputado Federal José Pimentel, do Partido dos Trabalhadores, que previa, entre os objetivos do Fundo, a promoção do acesso da população aos serviços de telecomunicações, a promoção da educação nacional e a ampliação da oferta

¹¹³ Não é o objetivo analisar em profundidade o processo de privatização em si. Para maiores detalhes do processo, sugiro a leitura de Novaes (2000), Brandão (1999), Silva (2000), Pinheiro e Fukasaku (2000), Pires (1999) e Wohlers (1998).

de serviços de telecomunicações à população rural. Para tanto, propunha que o Fust contasse com recursos oriundos de contribuição de 10% do valor referente à outorga paga pelas operadoras de serviços de telecomunicações, em qualquer regime, 2% da receita bruta das operadoras de serviços de telecomunicações, em qualquer regime. Previa ainda que pelo menos 30% dos recursos totais do FUST deveriam ser empregados em projetos que visassem promover a educação nacional.

O fato de o FUST ter resultado da iniciativa de um deputado federal que integra um partido de oposição ao Governo Federal no Brasil já é um indício das dificuldades de natureza política enfrentados pela política de universalização das telecomunicações. A própria exposição de motivos da proposta apresentada pelo Deputado revelava a resistência do Governo brasileiro em criar o fundo. E, com efeito, em sua tramitação a proposta foi substancialmente alterada, reduzindo substancialmente as receitas destinadas ao Fundo.

A iniciativa parlamentar, embora pioneira, foi acompanhada, logo a seguir, em 19 de novembro de 1997, pelo envio de uma proposta do Poder Executivo ao Congresso Nacional, fixando como receitas do Fust, além de dotações a serem consignadas na Lei Orçamentária anual e de parcela específica a ser determinada pela mesma Lei, preços públicos cobrados pela Anatel como condição para a transferência de concessão, de permissão ou de autorização de serviços de telecomunicações ou de uso de radiofrequências, a serem pagos pelas cessionárias, e a contribuição de um por cento sobre o faturamento das prestadoras de serviços de telecomunicações, nos regimes público ou privado.

Em sua tramitação, as propostas conduziram a uma síntese que, além de instituir o Fundo, atribuiu ao Ministério das Comunicações a atribuição de formular as políticas e diretrizes gerais e definir as prioridades para orientar as aplicações do Fust, bem como definir os programas, projetos e atividades a serem financiados por ele. À Anatel foi atribuída a competência de implementar, acompanhar e fiscalizar os programas, projetos e atividades, e de elaborar a proposta orçamentária do FUST.

A aplicação dos recursos deveria dar-se em programas, projetos e atividades que estivessem em consonância com o plano geral de metas para universalização de serviço de telecomunicações ou suas ampliações, os quais deveriam contemplar, entre outros, os objetivos de (a) atendimento a localidades com menos de cem habitantes; (b) a complementação das metas estabelecidas no Plano Geral de Metas de Universalização para atendimento de comunidades de baixo poder aquisitivo; (c) a implantação de acessos individuais para prestação do serviço telefônico em condições favorecidas a estabelecimentos de ensino, bibliotecas e instituições de saúde; e (d) a implantação de acessos para utilização de serviços de redes digitais de informação destinadas ao acesso público, inclusive da Internet, em condições favorecidas, a instituições de saúde, estabelecimentos de ensino e bibliotecas. Neste último caso, incluíam-se os equipamentos terminais para operação pelos usuários e a redução das contas de serviços de telecomunicações de estabelecimentos de ensino e de bibliotecas referentes à utilização de serviços de redes digitais

de informação destinadas ao acesso público, inclusive da Internet. Com isso, esperava-se beneficiar, em percentuais maiores, os estabelecimentos freqüentados por populações carentes e a instalação de redes de alta velocidade, destinadas ao intercâmbio de sinais e à implementação de serviços de teleconferência entre estabelecimentos de ensino e bibliotecas.

A concepção adotada pela Lei nº 5.998, portanto, converteria o FUST num instrumento bastante abrangente – e eficaz – de financiamento da expansão das possibilidades de acesso da sociedade aos serviços de telecomunicações e de inclusão na Sociedade da Informação. Ultrapassando as concepções iniciais, a Lei permitiu a prestação de serviços de telecomunicações, envolvendo os serviços de valor adicionado – que inclui o custeio de provedores de acesso à Internet – e o fornecimento de equipamentos diretamente às unidades de ensino. Embora houvesse resistências, prevaleceu a tese de que o conceito de universalização envolve o de inclusão digital, o que requeriria a integração de equipamentos que vão além dos comumente utilizados para telecomunicações. Esse ponto gerou enorme polêmica, posto que havia defensores da idéia de que as próprias concessionárias deveriam disponibilizar os equipamentos, intermediando a aplicação dos recursos e detendo a propriedade do equipamento, podendo, assim, condicionar o seu uso.

Após amplo debate, a Lei nº 10.297, de 2001, contemplou, em seu Anexo I, a inclusão do Programa 025 – Universalização dos Serviços de Telecomunicações, com o objetivo de “garantir o acesso aos serviços de telecomunicações e de valor adicionado em estabelecimento de ensino público, instituições de saúde pública, para as populações em localidades com menos de 100 habitantes e para as populações cuja renda não permita o acesso em base comercial, devendo ser utilizadas configurações instaladas que permitam diferentes alternativas de softwares nos sistemas operacionais. O FUST revelou-se, assim, um importante mecanismo potencial de financiamento da inclusão digital, por meio de um subsídio cruzado que transferiria recursos dos consumidores, fossem pessoas jurídicas ou mesmo pessoas físicas de maior renda, para as camadas menos favorecidas da sociedade. Constituir-se-ia, então, numa fonte de custeio que, embora não fosse a única, poderia ter grande impacto na implantação de iniciativas voltadas para a universalização do acesso aos benefícios da tecnologia da informação. A implementação de algumas medidas, no entanto, foram comprometidas por questões políticas e disputas entre agentes econômicos fornecedores de software e equipamentos.

O caso dos programas de universalização em escolas profissionalizantes e de ensino médio é emblemático dessa disputa. Os programas foram contemplados com dotações orçamentárias, oriundas do FUST, para o período 2001-2003, da ordem de R\$ 837,1 milhões. Desse total, R\$ 642 milhões deveriam ser destinados à instalação de módulos, sendo destinados R\$ 29 milhões a uso e disponibilidade de conexões e R\$ 39,95 milhões ao custeio de uso e disponibilidade de transmissão. Tratava-se de volume de recursos sem paralelo no Governo Federal, ultrapassando, largamente, as dotações destinadas ao Ministério da Ciência e Tecnologia e ao Ministério das Comunicações para

projetos com objetivos similares. A Anatel previa a compra de equipamentos destinados à informatização de 13.237 escolas públicas de ensino médio e profissionalizante, distribuídas por mais de cinco mil municípios. Seriam adquiridos, para tanto, cerca de 290 mil computadores e estabilizadores, 46 mil impressoras e 16 mil *scanners*, num total de gastos de R\$ 1,5 bi, todos recursos previstos no FUST.

No entanto, houve grande oposição ao projeto, o que acabou provocando seu emperramento. Alegou-se que o edital favorecia empresas, que desrespeitava a Lei de Licitações e subestimava a definição técnica de equipamentos de informática. Um dos deputados mais refratários ao projeto, Sérgio Miranda (PC do B– MG) afirmou, em relatório publicado em sua homepage que:

“a lei do Fust não pode ser interpretada para restringir a concorrência. A aplicação dos recursos não deve ser feita por intermédio das operadoras de telefonia fixa e o objeto da contratação deve ser feita por intermédio das operadoras de telefonia fixa e o objeto da contratação deve ser diferenciado pela sua natureza, de modo a viabilizar a participação mais abrangente dos mais diversos fornecedores. As empresas deverão ser selecionadas de acordo com a sua aptidão. Assim, empresas de telecomunicação, empresas de serviço especializado, empresas provedoras de serviços de valor adicionado (provedores de Internet) e empresas que fabricam e comercializam equipamentos e programas de informática poderão participar da licitação em suas respectivas áreas”.

O deputado defendia, no estudo, mudanças na definição técnica do Edital, alterando a configuração dos microcomputadores, incluindo um servidor de rede em cada escola e adotando o *dual boot*, com Windows e Linux, nos micros clientes das redes. Sérgio Miranda concluía, também, a favor da adoção do “computador popular” elaborado no Laboratório de Universalização da Internet., vinculado ao Departamento de Ciências da Computação, da UFMG. O seu objetivo era “ter um equipamento de baixo custo a partir de uma concepção tecnológica que valorize, ao máximo, a produção nacional”.

Esse movimento culminou com a decisão do Tribunal de Contas da União, que apontou falhas no edital da licitação pública promovida pela ANATEL¹¹⁴. Outro aspecto discutido foi a previsão de que os computadores deveriam ser equipados com sistema operacional proprietário, quando a Lei nº 10.297 previa a utilização de configurações para diferentes alternativas de sistemas operacionais, pressupondo a inclusão de sistema operacional baseando na concepção do “software livre”¹¹⁵. Finalmente, foi questionada a possibilidade de que as concessionárias

¹¹⁴ Em 12 de dezembro de 2001, o Tribunal de Contas da União aprovou voto no Processo TC 013.158/2001-1, determinando à Anatel a suspensão da licitação que tinha por objeto a implementação das metas de universalização dos Serviços de Telecomunicações em Escolas de Ensino Médio e Profissionalizante. Solicitou, à época, esclarecimentos quanto a itens do Edital que poderiam permitir favorecimento às concessionárias de serviço telefônico comutado e a aquisição direcionada do sistema operacional a ser instalado nos computadores que seriam adquiridos “impedindo a participação, em igualdade de condições, de outros sistemas operacionais existentes no mercado”.

¹¹⁵ O conceito de “software livre” não se associa, obrigatoriamente, à sua gratuidade. São considerados livres os programas de computador que oferecem ao usuário a liberdade de executar, copiar, estudar o seu funcionamento, adaptar, distribuir e aperfeiçoar o software (cf. <http://www.fsfeurope.org/documents/freesoftware.pt.html>). A própria Free Software Foundations alerta que “quando se fala de Software Livre, uma confusão frequente é de pensar que um tal software deve ser grátis. Este não é o caso – de fato, uma grande parte dos protagonistas do Software Livre trabalha no campo do Software Livre comercial” (idem). Trata-se de questão que tem importantes decorrências econômicas. Os defensores do uso de software livre apontam a enorme economia de recursos como um dos argumentos para sua utilização. No Estado do Rio Grande do Sul, as despesas com licenças de softwares proprietários foi reduzida de R\$ 18 milhões/ano em 1999 foi reduzida, em 2001, para R\$ 150 mil, com a utilização de softwares livres. O projeto Rede Escolar Livre, que objetiva interligar 25 laboratórios nas escolas públicas do Estado, colocando em rede 20 mil computadores em mais de 3 mil escolas, tinha orçamento de R\$ 87 milhões para a aquisição de licenças de uso de softwares proprietários. Com a adoção do sistema Linux, essa despesa foi reduzida para R\$ 37 milhões. No âmbito do Governo Federal, Estados e Municípios, o gasto público com softwares proprietários foi elevado: em 1999, mais de US\$ bilhão foi gasto com licenças de software proprietário. Só o governo federal gasta mais de R\$ 200 milhões por ano. O uso do poder de compra do Estado, aliado à utilização do software livre, foi apontado com um instrumento importante e eficaz para a implementação de uma política de uso da informática voltada à inclusão digital e combate à desigualdade e injustiça social no país.

intermediassem a aquisição dos equipamentos, a escolha dos provedores e de empresas de serviços de manutenção, que permitiria o favorecimento de grupos econômicos.

Esses obstáculos impediram, literalmente, que no ano de 2001 fossem destinados os R\$ 233,5 milhões previstos para implementação em módulos (R\$ 229 milhões para instalação e R\$ 2,7 milhões para uso e disponibilidade). Esse problema, de fato, somente teria possibilidade de resolução anos à frente; no período em análise, no entanto, a situação gerou o paradoxo de, contando com recursos em caixa, os órgãos do Governo Federal responsáveis pelo cumprimento das metas do Programa encontrarem-se impedidos de aplicá-los. Por outro lado, permitiu que decisões virtualmente incompatíveis com a sua natureza estratégica fossem adotadas, em nome da necessidade de ajuste das contas públicas.

Em maio de 2002, o Ministério das Comunicações anunciou que, em cumprimento à determinação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão de promover cortes nas despesas, a quase totalidade da verba do FUST poderiam ser desviados para outras obrigações, caso não fosse aprovada a prorrogação da Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras, tributo que, criado por emenda constitucional com validade até junho de 2002, cobre parte das despesas com o sistema de saúde pública (Queiroz, 2002).

Do total de R\$ 1,1 bilhão dos recursos do Fust previstos no orçamento do ano de 2002 poderiam ser destinados a despesas que, em condições normais, seriam cobertas por outras fontes de receita, as quais teriam que ser destinadas ao custeio do Sistema de Saúde. O obstáculo foi parcialmente superado em 4 de julho de 2002, quando, simultaneamente, a Anatel, em acordo com o TCU, decidiu mudar as regras da licitação do projeto e o Ministério das Comunicações conseguiu obter a liberação dos recursos, retidos pelo Ministério da Fazenda, que administrava as disponibilidades financeiras do Governo Federal. Com a liberação, o Ministério voltou a poder contar com os recursos necessários para a implantação do programa de informatização das escolas. A decisão seria relacionada à dificuldade de aprovação, pelo Congresso Nacional, de alterações na legislação que permitissem a utilização dos recursos do Fust para outras finalidades (Silveira, 2002).

No entanto, surgiram outros obstáculos. Um deles foi a proposta de alteração à lei do Fust, em tramitação na Comissão de Ciência e Tecnologia da Câmara dos Deputados, que pretendia permitir a participação de todas as operadoras de telecomunicações nas licitações do Fust. Outro foi a possibilidade de remanejamento de recursos, admitida pelo Ministério das Comunicações, a fim de viabilizar a ampliação do acesso da população carente aos serviços de telefonia fixa. Neste caso, a informatização das escolas e serviços de saúde perderia o seu potencial de redução direta da exclusão digital (Gomes, 2002).

No início de julho de 2002, houve desdobramentos importantes: o Governo decidiu usar a incorporação do superávit do Fust de 2001 para retomar o projeto de internet escolar. Sob orientação do ministro da Casa Civil, Pedro Parente, a equipe econômica concordou com a incorporação dos recursos previstos no orçamento do ano anterior para

o de 2002. Depois de remanejar recursos que estavam previstos para o programa para um programa que financia os serviços de telefonia para a população carente, o governo voltou atrás. A decisão, tomada em reunião ocorrida em 1º de julho de 2002, elevou o total de recursos destinados ao programa de R\$ 67 milhões para R\$ 460 milhões. A diferença (R\$ 393 milhões) viria da incorporação do superávit. O total de recursos que o governo pretendia incorporar, de 2001 para 2002, seria de R\$ 1,044 bilhão. Caso fosse aprovado pelo Congresso Nacional, o projeto de lei que propunha a incorporação do superávit beneficiaria também os programas das áreas de saúde (R\$ 199 milhões), segurança (R\$ 126 milhões), atendimento a deficientes (R\$ 63 milhões), entre outros. Mesmo após a aprovação do Congresso, os programas do Fust só poderiam avançar depois que o ministério do Planejamento liberasse os recursos contingenciados no último corte do orçamento, o que acabou não acontecendo à época.

Apresentou-se, também, uma outra proposta para implementação do Programa e, esperava-se, resolução dos limites impostos pelo TCU e pelos partidos de oposição. Na nova proposta, as escolas não mais seriam proprietárias dos computadores, já que não mais se adquiririam equipamentos, mas contratar-se-iam soluções de acesso às TICs (bens e serviços) – as empresas escolhidas para implementação do programa seriam responsáveis pela montagem das redes de comunicação, pela escolha da tecnologia, pela compra dos equipamentos e sua atualização tecnológica, pela manutenção e também pela prestação dos serviços.

Nesses novos termos, para garantir a ampliação do número de empresas que poderiam se candidatar a prestar os serviços, o Brasil seria dividido em regiões e, em cada uma, seria escolhida a empresa que apresentar a menor tarifa na licitação. Segundo o então presidente da ANATEL, Luiz Guilherme Schymura, a empresa seria uma nova concessionária, que exploraria o novo serviço para as escolas, dentro de um plano de metas a ser obedecido. A proposta de criar uma nova concessão significaria, na prática, que o programa de informatização das escolas seria implantado somente no governo seguinte. A nova concessão só poderia ser feita por decreto presidencial e seria preciso um plano geral de outorgas, estabelecendo áreas de atuação, planos de universalização e qualidade. Todo esse trabalho técnico deveria levar de quatro a cinco meses.

Criar-se-ia, dessa forma, uma espécie de rede corporativa de computadores nas escolas. A instalação de equipamentos nas escolas públicas – computadores e linhas telefônicas – seria de responsabilidade da empresa vencedora do leilão, que montaria a rede corporativa interligando as instituições pela internet e seria a única proprietária dos equipamentos fornecidos. O governo usaria, então, o dinheiro do Fust para subsidiar as tarifas no novo serviço. O novo edital também não estabelecia o software a ser adquirido – a decisão caberia à empresa vencedora da licitação. O Fust contrataria a empresa (pela licitação) e essa operadora ou consórcio compraria o que fosse necessário. O dinheiro do Fust serviria como um aporte para subsidiar as tarifas que a empresa cobraria das escolas. Segundo Schymura, o serviço de educação precisaria da montagem de uma rede para atender todas as escolas públicas, numa espécie de rede corporativa, ou seja, várias escolas interligadas usando a Internet.

Embora o Ministério das Comunicações tivesse negado que a mudança se devia a interesse de favorecimento das operadoras, que enfrentavam, à época, dificuldades financeiras, o envio ao Congresso Nacional de projeto de lei reduzindo a dotação orçamentária do projeto de informatização das escolas de R\$ 420 milhões para R\$ 67 milhões permitiria uma transferência de recursos do Fust para as empresas de telecomunicações de R\$ 612,3 milhões em 2002. A dotação seria empregada na instalação de telefones públicos em localidades com menos de 100 habitantes, acessos telefônicos individuais subsidiados para famílias com menos de meio salário mínimo de renda per capita (1,12 milhão) e terminais em propriedades rurais isoladas (81,37 mil). Segundo a nova proposta, a informatização dos serviços de saúde receberia R\$ 60,7 milhões, a informatização de bibliotecas receberia R\$ 52 milhões, além de 28 milhões destinados a outros projetos nas áreas de segurança pública, áreas remotas e de fronteira de apoio a deficientes físicos.

Naquele momento específico, havia um outro conjunto de fatores que colocaria a escola pública e a população nela envolvida em um fio de navalha e, paradoxalmente, adiou o aproveitamento do potencial de favorecer a superação da divisória digital no País. Refiro-me especificamente ao compromisso do Governo Federal com o alcance de metas de superávit primário, necessárias ao ajuste das contas públicas e ao atendimento de compromissos com o pagamento das dívidas públicas interna e externa. Segundo o Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2002, a meta de superávit primário a ser atingida em 2002 era de 2,25 % do Produto Interno Bruto para o Governo Central (Tesouro Nacional, Previdência Social e Banco Central), e de 3,5% do PIB para o setor público consolidado (Governo Central, Estados e Municípios). Essa meta significaria que deveriam ser economizados pelo Governo Federal R\$ 29,2 bilhões. Tratava-se, meramente, da continuidade de uma política que gerou superávits primários acumulados de R\$ 93 bilhões, atingindo outros R\$ 35 bilhões em 2003.

Apareceram, também, outras iniciativas para utilização dos recursos, como o projeto Governo Eletrônico Serviço de Atendimento ao Cidadão – Gesac. Criado em 2002, sob a coordenação do Ministério das Comunicações, o Programa pretendia alcançar todos os 5.565 municípios do Brasil, como a maior rede pública de conexão à sociedade da informação. Os espaços físicos onde o projeto funcionaria seriam os de Pontos de Presença: instalações de uso público, aberto, sem cobrança escolas (órgãos públicos, sindicatos, aldeias indígenas, sedes de organizações não-governamentais e/ou onde já existam outros projetos de inclusão digital do Governo Federal) e onde computadores, impressoras e outros equipamentos ficariam à disposição, por 24 horas ao dia, sete dias por semana, para a prática de atividades comunitárias. No entanto, o projeto não pôde contar com recursos do Fust naquele momento, pelas razões apontadas anteriormente.

Como grandes resultados desse período, assim, aponta-se a instituição de um sistema que, se não garantia interatividade entre a Sociedade e o Estado via eletrônica, acabou por garantir ao último excelentes condições fiscais e de arrecadação. Não apenas os superávits promovidos pela coleta e pela não-utilização dos recursos do Fust, além do

sucesso das iniciativas voltadas à arrecadação e pagamento de impostos, taxas e demais contribuições (Receita Federal e Previdência Social, por exemplo) e os relacionados ao aspecto das relações comerciais mantidas com o Estado (COMPRASNET e Pregão Eletrônico como ilustrações) contrastavam com o pouco avanço obtido por outros programas, de cunho mais social, como o GESAC e o PROINFO. No entanto, não apenas esses programas, mas diversas outras políticas associadas, sofreram inflexões importantes a partir de 2003, com a mudança da gestão. Esse cenário é analisado no próximo item.

6.3. Em busca do Estado voltado para o Cidadão: pode o Governo Eletrônico reverter a tendência?

A gestão do programa de governo eletrônico brasileiro, a partir de 2003, com a posse de Luiz Inácio Lula da Silva, continuou, basicamente, com o mesmo desenho institucional já estabelecido. Manteve-se o Comitê Executivo do Governo Eletrônico – CEGE, presidido pelo Ministro Chefe da Casa Civil da Presidência da República, e os demais integrantes (Secretários-Executivos dos Ministérios; Secretário-Geral do Ministério das Relações Exteriores; Subchefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República; Secretário de Organização Institucional do Ministério da Defesa; Subsecretário-Geral da Secretaria-Geral da Presidência da República; Secretário de Avaliação, Promoção e Normas da Secretaria de Comunicação de Governo da Presidência da República; Procurador-Geral da União; Subcorregedor-Geral da União; e Diretor-Presidente do Instituto Nacional de Tecnologia da Informação). Manteve-se, igualmente, a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão como a entidade responsável pela Secretaria-Executiva do Comitê e pelo apoio técnico-administrativo necessário ao seu funcionamento.

Em outubro de 2003, por meio de um Decreto, criou o Governo 8 (oito) Comitês Técnicos, no âmbito do Comitê Executivo do Governo Eletrônico, com a finalidade de coordenar e articular o planejamento e a implementação de projetos e ações nas respectivas áreas de competência:

- Implementação do Software Livre;
- Inclusão Digital;
- Integração de Sistemas;
- Sistemas Legados e Licenças de Software;
- Gestão de Sítios e Serviços On-line;
- Infra-Estrutura de Rede;
- Governo para Governo; e
- Gestão de Conhecimento e Informação Estratégica.

Nessa configuração, segundo as diretrizes para o Governo Eletrônico definidas em 2004, estabeleceu-se que o governo eletrônico deveria ser reconhecido como potencial instrumento de transformação da sociedade brasileira,

como promotor da cidadania e do desenvolvimento. Para isso, o governo eletrônico deveria considerar os cidadãos e as organizações os parceiros mais importantes para definição do conteúdo de suas ações, de forma a implementar uma via de mão dupla nas relações Estado-cidadãos por meio de tecnologias de informação e comunicação. Para isso, deveria orientar-se para as demandas dos cidadãos e também para promover o acesso e 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 pelo cidadão (economia de tempo e deslocamentos);
- o direito a ser ouvido pelo governo;
- o direito ao controle social das ações dos agentes públicos; e
- o direito à participação política.

O segundo papel do governo eletrônico, segundo as diretrizes, seria o de funcionar como instrumento de mudança das organizações públicas, de melhoria do atendimento ao cidadão e de racionalização do uso de recursos públicos. No discurso, reforçava-se a necessidade de o Governo garantir que a sua presença na Internet beneficiasse o conjunto dos cidadãos e promovesse o efetivo acesso ao direito aos serviços públicos. Da mesma forma, apregoavam-se esforços de efetivar a transparência das ações de Governo, garantindo o acesso universal à informação e promovendo a apropriação dos recursos de relacionamento entre governo e sociedade pelas organizações da sociedade civil, de forma a garantir que o governo eletrônico construísse capacidades coletivas de controle social e participação política. Esse é um ponto importante para caracterizar a limitação do projeto de Governo Eletrônico nesta fase do Governo Lula.

O terceiro papel que o governo eletrônico poderia também desempenhar é a promoção do processo de disseminação da tecnologia de informação e comunicação, não fazendo, no entanto, do governo um simples facilitador para a sociedade na utilização de documentos eletrônicos e novas aplicações de suporte aos processos de trabalho, mas com intervenção mais ampla, porém de forma pouco objetiva, segundo as mesmas diretrizes.

A proposta de política de governo eletrônico incluía, nessa fase, a expansão do leque de fornecedores de bens, serviços e licenças de software, o estímulo ao desenvolvimento de software e de novas tecnologias computacionais por entidades de pesquisa e empresas nacionais e o fomento à adoção de instrumentos de governo eletrônico pelos outros níveis de governo. O propósito da política seria o surgimento de novas empresas nacionais, novas tecnologias e ambientes colaborativos de desenvolvimento que preparassem a superação do paradigma do software proprietário, de maneira a reduzir as fragilidades brasileiras nos embates internacionais em torno da propriedade intelectual.

O quarto papel do governo eletrônico seria promoção, uso e disseminação de práticas de Gestão do Conhecimento na administração pública, aqui entendida como “o conjunto de processos sistematizados, articulados e intencionais, que governam as ações de criação, captação, armazenamento, tratamento, disseminação e utilização de conhecimentos, com o propósito de atingir objetivos institucionais” (Brasil, 2004). Com isso, propunha-se o desenvolvimento de uma gestão pública do conhecimento, crítica para a criação de novo perfil da função pública baseada em pressupostos éticos, com vistas à produção compartilhada e colaborativa da informação e do conhecimento, bem como à distinção clara entre o interesse público e o interesse individual. Esperava-se, assim que o Governo Eletrônico promovesse o desenvolvimento de um processo decisório mais articulado nos diversos níveis de governo com a gestão das políticas estratégicas e a inclusão da sociedade como produtor de conhecimento. Pregava-se, também, mudança na interlocução do processo, incorporando novos atores à discussão: setores organizados da sociedade civil, ONGs de onde a maior parte dos novos dirigentes governamentais provinham, governos estaduais e municipais e universidades, além de ampliar a profundidade e publicidade dos debates.

Os princípios e valores que passariam a reger a implementação do governo incluíam:

- Promoção da cidadania como prioridade;
- Indissociabilidade entre inclusão digital e o governo eletrônico;
- Utilização do software livre como recurso estratégico;
- Gestão do Conhecimento como instrumento estratégico de articulação e gestão das políticas públicas;
- Racionalização dos recursos;
- Adoção de políticas, normas e padrões comuns; e
- Integração com outros níveis de governo e com os demais poderes.

Afirmava-se, igualmente, que a nova política de governo eletrônico não apenas abandonaria a visão neoliberal da anterior, de considerar o cidadão-usuário como “cliente” dos serviços públicos, mas teria como referência um conceito de direitos coletivos e de visão de cidadania que não se restringiria à somatória dos direitos dos indivíduos. Incorporaria, dessa forma, 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, orientando-se para as seguintes ações:

- a) Universalização do acesso aos serviços públicos em termos de cobertura e equanimidade da qualidade oferecida;
- b) Estruturação dos sítios e serviços online do Governo Federal de acordo com os assuntos de interesse e perfil do público-alvo;

- c) Oferta de serviços online com base nos “eventos da vida” do cidadão;
- d) Informação pública acessível e compreensível;
- e) Utilização da Internet como um canal de comunicação entre governo e sociedade, permitindo a participação popular e a interatividade com os cidadãos;
- f) Garantia de qualidade e confiabilidade do conteúdo online; e
- g) Articulação do governo eletrônico com o desenvolvimento e a inclusão social.

Sem dúvida, o diferencial no programa de Governo Eletrônico nessa fase foi a adoção, no discurso, da inclusão digital como elemento importante a constar da política. A inclusão, aqui, no entanto, deveria ser considerada uma estratégia para construção e afirmação de novos direitos e consolidação de outros pela facilitação de acesso a eles. No entanto, a estratégia defendida foi oferecer o acesso às TIC aos cidadãos via organizações da sociedade civil; seriam elas que intermediariam as interações dos cidadãos com os governos, com a justificativa da relevância assumida por essas organizações pelo uso de recursos tecnológicos. De fato, afirmava-se nos documentos analisados que:

“Nas presentes condições do Brasil, não faz sentido focalizar a política de inclusão digital em promoção do acesso individual à Internet. Assim, a criação de uma infra-estrutura pública para extensão do acesso à Internet aos setores impedidos de ter acesso individual deve ser o centro da estratégia do governo federal”. (Brasil, 2004)

Para implementar tal estratégia, definiram-se como objetivos a construção de infra-estrutura de inclusão digital voltada para uso público e comunitário, a garantia de pluralidade de modelos sob mesmas diretrizes, a segmentação de públicos. Propunha-se, também, a construção de infra-estrutura que viesse a ser posteriormente apropriada pela sociedade, dessa forma, reduzindo desigualdades. Os projetos de inclusão social que seriam posteriormente apropriados pela comunidade deveriam privilegiar a implantação e utilização de espaços multifuncionais geridos comunitariamente com o governo garantindo, também, aplicação de recursos na inclusão digital para cobrir gastos com pessoas e qualificação do público-alvo, comprometendo, dessa forma, as iniciativas de inclusão digital com o desenvolvimento local (desenvolvimento social, econômico, político, cultural e tecnológico).

Intencionava-se, também, garantir a integração da inclusão digital a outras iniciativas e políticas, mediante avaliação contínua das ações e monitoramento dos indicadores de inclusão digital. Outro ponto relevante para caracterizar esta fase é a defesa do software livre como opção tecnológica de inclusão digital do governo federal, com a argumentação de garantir ao cidadão o direito de acesso aos serviços públicos sem obrigá-lo a usar plataformas específicas.

Dado o contexto de restrição fiscal, continuava-se a defender a redução de custos unitários e racionalização do uso de recursos no âmbito do Governo Eletrônico, pelo desenvolvimento de soluções tecnológicas,

compartilhamento de equipamentos e recursos humanos e o desenvolvimento compartilhado em ambiente colaborativo, envolvendo múltiplas organizações, como se pretendia no Projeto Infovia Brasil,¹¹⁶.

De toda sorte, continuava-se a afirmar que o sucesso da política de governo eletrônico dependeria da definição e publicação de políticas, padrões, normas e métodos para sustentar as ações de implantação e operação do Governo Eletrônico. Neste sentido, trabalhou-se intensivamente na definição da arquitetura do e-PING – Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico, para se obter mínimo de premissas, políticas e especificações técnicas que regulamentam a utilização das TIC no governo federal, estabelecendo as condições de interação com os demais poderes e esferas de governo e com a sociedade em geral.

Com efeito, desde 2004 vem o Governo Federal apresentando documentos e propostas, submetendo-as inclusive a consultas públicas, para definir a arquitetura e-PING para o Programa de Governo Eletrônico. A e-PING define um conjunto mínimo de premissas, políticas e especificações técnicas que regulamentam a utilização da Tecnologia de Informação e Comunicação (TIC) no governo federal, estabelecendo as condições de interação com os demais Poderes e esferas de governo e com a sociedade em geral. A arquitetura e-PING cobre o intercâmbio de informações entre os sistemas do governo federal – Poder Executivo e as interações com cidadãos, outras esferas de governo (estadual e municipal), outros Poderes (Legislativo, Judiciário e Ministério Público Federal), governos de outros países, empresas (no Brasil e no mundo) e com o Terceiro Setor.

A construção da arquitetura, inicialmente restrita ao governo federal – Poder Executivo¹¹⁷, foi coordenada pelos seguintes órgãos: Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento (SLTI/MP); Instituto Nacional de Tecnologia da Informação, da Presidência da República (ITI/PR); e SERPRO, empresa pública do Ministério da Fazenda.

A iniciativa contou, também, com a participação e a colaboração de uma série de órgãos do Poder Executivo Federal, tanto na gestão como na realização dos trabalhos técnicos de montagem da arquitetura. As áreas cobertas pela e-PING dividem-se em:

- a) Interconexão: estabelece as especificações para protocolo de transferência de hipertexto, transporte de mensagem eletrônica, segurança de conteúdo de mensagem eletrônica, acesso à caixa postal, acesso seguro à caixa postal, diretório, serviços de nomeação de domínio, endereços de caixa postal eletrônica,

¹¹⁶ O projeto Infovia Brasil consiste na obtenção de uma rede de comunicação de voz, dados e imagens de alta velocidade, com abrangência nacional, o que irá permitir a integração de todos os órgãos da administração pública federal no País. Na primeira etapa, chamada Infovia Brasília, a rede abrangeria prédios e órgãos da Administração Pública Federal, que estão localizados na Esplanada dos Ministérios, setor de autarquias Sul e Norte, setor bancários Sul e norte e setor de grandes áreas Norte.

¹¹⁷ Segundo os documentos analisados, “Poder Executivo” inclui os órgãos da Administração Direta (Ministérios, Secretarias e outras entidades governamentais de mesma natureza jurídica, ligados direta ou indiretamente à Presidência da República do Brasil) e as entidades da Administração Indireta (Autarquias e Fundações). No âmbito dessas entidades, seriam obrigatórias as especificações contidas na e-PING para todos os novos sistemas de informação que vierem a ser desenvolvidos e implantados no governo federal e que se enquadram no escopo de interação, dentro do governo federal e com a sociedade em geral, para os sistemas de informação legados objeto de implementações que envolvam provimento de serviços de governo eletrônico ou interação entre sistemas e outros sistemas que fizerem parte dos objetivos de disponibilizar os serviços de governo eletrônico.

protocolo de transferência de arquivos, intercomunicação LAN/WAN, transporte e Web Services (SOAP, UDDI e WSDL);

- b) Segurança: aspectos de segurança de TIC que o governo federal deve considerar para segurança de IP, segurança de Correio Eletrônico, Criptografia, desenvolvimento de sistemas e serviços de rede;
- c) Meios de Acesso: questões relativas à padronização dos dispositivos de acesso aos serviços de governo eletrônico, estações de trabalho, smartcards, tokens e outros cartões, pretendendo alcançar, também, telefone celular, handhelds e TV digital. Abrange dois subconjuntos:
 - i. Padrões para acesso via estações de trabalho: navegadores (browsers), conjunto de caracteres e alfabetos, formato de intercâmbio de hipertexto, arquivos do tipo documento, planilha, apresentação e banco de dados para estações de trabalho, especificação de intercâmbio de informações gráficas e imagens estáticas, gráficos vetoriais, especificação de padrões de animação, arquivos de áudio e vídeo, compactação de arquivos de uso geral e georreferenciamento (padrões de arquivos para estações de trabalho); e
 - ii. Cartões Inteligentes/tokens/outros: definição de dados, aplicações, componentes elétricos, protocolos de comunicação, padrões de interface físico, segurança e infra-estrutura do terminal;
- d. Organização e Intercâmbio de Informações: aspectos relativos ao tratamento e à transferência de informações nos serviços de governo eletrônico e a padronização da estrutura de assuntos de governo para uso em portais e tratamento de metadados, compreendendo linguagem para intercâmbio e transformação de dados, modelagem dos dados para intercâmbio, catálogo de dados de uso comum, lista de assuntos do governo (taxonomia para navegação – LAG) e padrão de metadados do Governo – e-PMG; e
- e. Áreas de Integração para Governo Eletrônico: pretende analisar os processos que, nas áreas de atuação do governo, demandam integração e intercâmbio de informações, os atores envolvidos com esses processos e o catálogo de referência de esquemas XML, com a intenção de estabelecer e disseminar padrões e políticas técnicas que tornariam possível a oferta de serviços de e-gov para o governo e para a sociedade.

A existência de uma razoável infra-estrutura de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) como alicerce para a criação dos serviços de governo eletrônico seria o pré-requisito, segundo os responsáveis pelo Programa, para o fornecimento de melhores serviços à sociedade, a custos mais baixos. Um governo moderno e integrado exige sistemas igualmente modernos e integrados, interoperáveis, trabalhando de forma íntegra, segura e coerente em todo o setor público.

Políticas e especificações claramente definidas para interoperabilidade e gerenciamento de informações seriam fundamentais para propiciar a conexão do governo, tanto no âmbito interno como no contato com a sociedade e, em maior nível de abrangência, com o resto do mundo – outros governos e empresas atuantes no mercado mundial. A e-PING foi concebida, assim, como uma estrutura básica para a estratégia de governo eletrônico, aplicada inicialmente ao governo federal – Poder Executivo. Permite racionalizar investimentos em TIC, por meio do compartilhamento, re-utilização e intercâmbio de recursos tecnológicos, que constituem valiosos ativos econômicos. Ao garantir que a informação governamental possa ser rapidamente localizada e transmitida entre os setores público e privado, mantidas as obrigações de privacidade e segurança, o governo auxiliaria, conforme as diversas versões do Documento, entre 2004 e 2006, no aproveitamento máximo deste ativo, impulsionando e estimulando a economia do país.

Um dos conceitos com o qual se preocupou inicialmente foi a Interoperabilidade. Segundo os documentos consultados, esta não seria apenas integração de sistemas ou a mera integração de redes, indo além igualmente da idéia de troca de dados entre sistemas e não contemplaria, da mesma forma, somente a definição de tecnologia. A interoperabilidade seria a soma de todos esses fatores, considerando, também, a existência de um legado de sistemas, de plataformas de hardware e software instaladas, partindo do princípio que tratam da diversidade de componentes, com a utilização de produtos diversos de fornecedores distintos e consideraria todos os fatores para que os sistemas atuem cooperativamente, fixando as normas, as políticas e os padrões necessários para consecução desses objetivos.

De caráter mais participativo que as iniciativas anteriores, a e-PING definiu como políticas técnicas gerais as seguintes:

- a) Alinhamento com a Internet;
- b) Adoção do XML como padrão primário de intercâmbio de dados para todos os sistemas do setor público;
- c) Adoção de navegadores (“browsers”) como principal meio de acesso;
- d) Adoção de metadados para os recursos de informação do governo;
- e) Desenvolvimento e adoção de um Padrão de Metadados do Governo Eletrônico – e-PMG, baseado em modelo aberto e internacional;
- f) Desenvolvimento e manutenção da Lista de Assuntos do Governo;
- g) Suporte de mercado;
- h) Escalabilidade;
- i) Transparência;
- j) Adoção Preferencial de padrões abertos;

- k) Adesão à e-PING;
- l) Garantia a privacidade de informação;
- m) Foco na interoperabilidade;
- n) Assuntos não abordados: a e-PING deixa a cargo de cada equipe de construção da interface com o usuário, no âmbito das instituições responsáveis pelos serviços de e-gov oferecidos, a responsabilidade de estabelecer a forma de apresentação das páginas governamentais.

Essa política, em que pese não contar com um planejamento mais sólido, pelo menos contou com uma considerável alocação de recursos: a previsão de gastos no PPA 2004/2007 para implementação do Programa Governo Eletrônico, aprovada pela Lei nº 10.933/2004, era de cerca de R\$ 194 milhões de reais e abrangia ações vinculadas a três órgãos da Administração Pública Federal: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério das Comunicações e Instituto Nacional de Tecnologia da Informação. No entanto, esse valor não representa todo o montante utilizado na iniciativa – por questões de técnica orçamentária e de planejamento, o montante utilizado em cada entidade para implementação de serviços de TI, que incluem os serviços eletrônicos oferecidos na Internet, não era apropriado nessa rubrica. Dessa forma, fica praticamente inviável estimar os valores envolvidos especificamente com serviços eletrônicos oferecidos pelos diversos órgãos. No entanto, essa forma de apropriação prejudicou, em parte, a compreensão da relevância da iniciativa: por exemplo, em 2005, estimavam-se gastos da ordem de R\$ 2,3 bilhões na rubrica Tecnologia de Informação.

De outra parte, a implementação do programa abrange ações fragmentadas em diferentes áreas, com diversos outros programas relacionados: Sociedade da Informação, Comércio Eletrônico, Certificação Digital, Inclusão Digital e Universalização dos Serviços de Telecomunicações, todos vinculados a diversos órgãos ministeriais. Por conta dessa dispersão, até certo ponto intencional, dada a constituição do governo nesse período, associada à falta de centralização dos esforços de monitoramento e avaliação da implementação dos programas e à falta de uma política de gestão, que definisse conceitos e prioridades básicos a serem seguidos pelos gestores responsáveis pelos projetos deste programa específico, acabou-se por ver dissipados preciosos recursos na empreitada que, se algum benefício trouxeram à Sociedade, acabaram por ser ofuscados ou mesmo prejudicados pelos fracassos da maioria. De fato, aparentemente os esforços em obter a Inclusão Digital, associados ao fomento ao Software Livre acabou por fazer proliferar diversos Pontos de Acesso, na forma de Telecentros instalados em locais de acesso público ao longo do período que vai de 2003 a 2006. No entanto, não houve o mesmo empenho em garantir o conteúdo acessado e a infra-estrutura para a manutenção desses Pontos de Acesso.

Uma das razões para esse descompasso na ação governamental diz respeito a um assunto que não ficou satisfatoriamente resolvido no final do governo anterior – a utilização dos recursos destinados ao Fust e sua utilização

nas iniciativas de acesso às TIC. De fato, foi apenas em 2005 que o TCU, após auditoria que aferiu as razões pelas quais os recursos do Fundo não haviam sido utilizados pronunciou-se a respeito.

Concomitantemente, diversas entidades da sociedade civil, liderada pelo Comitê para a Democratização da Informática - CDI, pela Rede de Informações para o Terceiro Setor (Rits), pelo Movimento pelo Software Livre, Coletivo Digital, Fase, Viva Rio, entre outras, coordenaram campanhas pela liberação dos recursos do Fundo, além de estabelecer gestão democrática e transparente para a aplicação do dinheiro, contingenciado ano a ano desde 2002¹¹⁸.

Com efeito, essa movimentação em prol dos recursos garantiu que aquela Corte de Contas determinasse ao gestor do Fundo – o Ministério das Comunicações, a adoção de uma série de medidas e ações para que os recursos do Fust fossem efetivamente utilizados e recomendasse que a coordenação da elaboração da política pública para a aplicação dos recursos do Fust e o acompanhamento da efetiva aplicação dos recursos nos programas definidos fossem feitas pela Casa Civil, em função do grande número de ministérios e órgãos do governo envolvidos. Isso demandaria, na avaliação do TCU, capacidade de articulação intragovernamental, inerente às atividades da Casa Civil e não a um ministério. Além disso, o relatório do TCU aponta a incapacidade do Ministério das Comunicações – e, por extensão, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, ao longo dos anos, de estabelecer uma política consistente para a aplicação dos recursos do Fust, tanto por falta de pessoal qualificado quanto pela rotatividade de ministros no governo Lula, o que resultou em descontinuidade das ações e mudança de estratégia.

Ainda nas determinações do TCU, definiu-se que o Ministério das Comunicações deveria apresentar rapidamente um cronograma de execução das ações propostas e, em 180 dias, “estudos e documentos que contenham políticas, diretrizes e prioridades para aplicação dos recursos do Fundo de Universalização das Telecomunicações – Fust?”. Esses estudos deveriam conter diagnóstico de necessidades de universalização dos serviços de telecomunicações, a definição das ações governamentais do Programa de Inclusão Digital a ser beneficiadas pela aplicação dos recursos do Fust, a análise da relação custo/benefício de solução para cada uma das necessidades diagnosticadas, a previsão de alocação orçamentária a cada um dos objetivos definidos como prioritários, as ações e programas prioritários que receberão os recursos, entre outros pontos.

Pela falta de tempo hábil para se criar um novo serviço público para a aplicação dos recursos do Fust no exercício de 2006 – e a criação de um novo serviço não era consensual no governo, apesar da recomendação do TCU –, o Ministério das Comunicações decidiu usar os recursos que estivessem garantidos no orçamento em programas de universalização do STFC, levando assim o acesso à internet em banda larga à maior parcela da população. Tais estudos apenas foram apresentados, no entanto, em 2007, quando tiveram ampla divulgação na página do próprio Ministério das Comunicações. Os editais para aquisição dos equipamentos foram apresentados em seguida, em maio

¹¹⁸ Na proposta orçamentária para 2006, por exemplo, quase todos os recursos do Fust estavam contingenciados, para garantir o superávit primário. A arrecadação anual média do fundo era, na época, de cerca de R\$ 650 milhões.

de 2007, e os respectivos processos de licitação encontravam-se, no momento do fechamento deste trabalho, ainda em andamento.

Aparentemente, a opção efetuada pelo governo foi de apoio às iniciativas de Inclusão Digital, pelo aumento de pontos de acesso à Internet e, por conseqüência, aos programas de Governo Eletrônico. De acordo com as informações apresentadas pelo website da IdBrasil (Projeto de Inclusão Digital em Software Livre (<http://www.idbrasil.org.br/>), e pelo website do Ministério da Ciência e Tecnologia, contabilizavam-se, em maio de 2007, 3.370 pontos de acesso à internet, via rede de conexão via satélite em escolas, telecentros, ONGs, comunidades distantes e bases militares fronteiriças, além de oferecer serviços como conta de e-mail e hospedagem de páginas. Com isso, cerca de 2.100 municípios do país já eram beneficiados pelo Gesac, totalizando 3.340 pontos, que seriam expandidos, com a utilização dos recursos do FUST, para 10 mil pontos instalados, levando a rede para todos os 5.565 municípios do território nacional, tomando-se a maior rede pública de conexão à informação da sociedade.

Ao longo de 2007, outras iniciativas corroboraram essa tendência. Em 31 de agosto de 2007, por exemplo, o MCT publicou portaria destinada a fomentar empresas nacionais interessadas em desenvolvimento de projetos ou produtos voltados à inovação, priorizando as áreas de tecnologias da informação e comunicação, programas estratégicos, biocombustíveis e energias e desenvolvimento social¹¹⁹. As inovações para o desenvolvimento social visará entre outras coisas, soluções de acesso à internet em banda larga de baixo custo, incluindo o dispositivo de acesso, o sistema de conexão com ou sem fio, interconexão com a rede e o modelo de negócios associados¹²⁰.

Por outro lado, a falta de coordenação entre as diferentes ações de governo relacionadas ao Programa de Governo Eletrônico provocou alguns desencontros e decisões polêmicas, tais como a proposta de alteração do Regulamento sobre Equipamentos de Radiocomunicação de Radiação Restrita, que causou certo constrangimento entre a Anatel, os pequenos provedores de Serviço de Comunicação Multimídia – SCM e gestores de projetos de inclusão digital que usam redes sem-fio. O ponto da discórdia residiu no artigo 3º da proposta, ao prever a necessidade de licença e, portanto, de pagamento das respectivas taxas, para estações de radiocomunicação de radiação restrita, quando extrapolarem os limites de uma edificação, propriedade móvel ou imóvel. Essa alteração atingiria em cheio os provedores de acesso sem fio em pequenos municípios e localidades, nos quais não há acesso à Internet por outros meios, e os projetos de inclusão digital, como as cidades digitais e redes comunitárias, que utilizam essas soluções. Caso fosse mantida a proposta, os valores a serem pagos, R\$ 1.340 no primeiro ano, e R\$ 670 nos anos seguintes, inviabilizariam economicamente uma série de projetos de inclusão e provedores de comerciais de SCM, segundo várias das contribuições à consulta pública de alteração do regulamento.

¹¹⁹ Em tecnologias da informação, incentivou-se o desenvolvimento e a implementação de testes de terminais de acesso a *setop box* (caixas conversoras) e receptores com o uso do *middleware* gíngia para a TV Digital, além de desenvolvimento de sistemas de *software* para governo (governança eletrônica). Na parte de programas estratégicos, também poderiam ser desenvolvidos sistema de navegação e controle para satélite de monitoramento da região amazônica e desenvolvimento de controle, interceptação e bloqueio de comunicações, imagens e sinais para as áreas de Segurança Pública e Defesa Nacional, entre outros.

¹²⁰ Corroborando a tendência a diminuir as disparidades regionais, a portaria ainda determinou que o processo de seleção das propostas da chamada deveria destinar pelo menos 30% dos recursos para empresas localizadas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Como resultado disso, verificou-se que embora a arrecadação do FUST houvesse somado mais de R\$ 10,9 bilhões em 2007, nada foi utilizado no decorrer daquele ano. O orçamento da União contou em 2007 com cerca de R\$ 995 milhões do FUST para o programa de Universalização dos Serviços de Comunicações do Ministério das Comunicações; pelo fato de não ter sido totalmente empenhado, 99% do valor autorizado pelo OGU foi contingenciado. Ainda assim, até o fim de dezembro, nada havia sido pago com o 1% liberado. Repetiu-se, assim, o que foi verificado no ano anterior (2006), quando a dotação autorizada para o FUST foi de R\$ 657,1 milhões e o percentual de contingenciamento dos recursos para o período foi ainda maior que em 2007. Foram contingenciados R\$ 655,7 milhões, o que significou 99,8% da quantia autorizada para o ano. Assim, apenas R\$ 1,4 milhão estava disponível, mas o governo parece não ter sabido o que fazer com a verba e o ano de 2006 também fechou sem que nada fosse aplicado.

Outro exemplo de decisões contraditórias, reforçando a tese de que a implementação desse projeto não foi precedida de um planejamento mais apropriado de sua gestão, foi a negativa de enquadramento das empresas de provimento de acesso à Internet nas regras do Simples Nacional, regime de recolhimento simplificado de tributos instituído pelas alterações da Lei Complementar n.º 127, de 2007¹²¹. Apenas em agosto de 2007, mediante a concessão de liminar em ação judicial impetrada pela Associação das Empresas Autorizadas do Serviço de Comunicação Multimídia e Provedores de Internet – Abramulti, foi possível corrigir o que foi considerado um erro por diversos analistas especializados e promover o enquadramento dessas empresas no regime tributário simplificado. Para a Associação, as atividades de provimento de acesso à internet são consideradas Serviço de Valor Adicionado – SVA e não se confundem com serviços de telecomunicações, conforme pensava o Comitê Gestor do Simples – CGS. Por conta desse primeiro entendimento, os provedores foram integralmente impedidos de optar pelo Simples Nacional, porque o CGS interpretou que eles estavam submetidos à vedação dos serviços de comunicação prevista no Artigo 17, inciso IV, da referida legislação complementar. A decisão judicial suspendeu liminarmente e anulou todas as vedações impostas pelo CGS aos provedores de Internet, permitindo que todas as associadas à Abramulti possam optar pelo Simples Nacional, com efeitos retroativos a 1º de julho de 2007, sem precisar se sujeitar a quaisquer encargos moratórios, pois o primeiro vencimento deste novo sistema venceria em 31 de agosto de 2007.

Essa falta de coordenação entre as diversas iniciativas refletiu-se também do ponto de vista da oferta de serviços ao cidadão mediante o Governo Eletrônico. Isso foi o que se constatou, em auditorias operacionais efetuadas pela Corte de Contas ao longo de 2005 e 2006: apesar de contar com diretrizes oriundas das discussões nos Comitês Técnicos, não se formalizaram as conclusões, uma vez que o Comitê Gestor do Governo Eletrônico não se reunia, fosse por falta de iniciativa da Casa Civil e/ou da Secretaria-Executiva do Comitê para convocar esses encontros.

¹²¹ O Simples Nacional, assim como o Super Simples, são iniciativas desenvolvidas no âmbito da administração tributária, que serão motivo de análise detalhada no próximo capítulo.

De fato, apurou a equipe de auditoria daquela Corte de Contas que, entre 2003 e 2004, os coordenadores dos Comitês Técnicos integrantes do CEGE promoveram discussões de questões relevantes e apresentaram os resultados dos seus respectivos Grupos de Trabalho, mais especificamente aqueles relativos ao padrão E-Ping e integração dos cadastros sociais. No entanto, uma vez que tais reuniões não tinham caráter deliberativo, não lograram estabelecer normas, mas apenas sugestões.

Além disso, verificou-se duplicidade de instâncias que poderiam emitir normas relativas a governo eletrônico. Com a publicação da Portaria Normativa nº 5, de 11/7/2005, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (BRASIL - MP, 2005b), a SLTI instituiu o padrão e-Ping de forma compulsória no âmbito dos órgãos da Administração Pública Federal. A publicação dessa portaria, na qual não há menção direta ao Programa Governo Eletrônico e/ou ao CEGE, demonstrou que normas sobre governo eletrônico, com força para serem cumpridas pelos órgãos da APF, podem ser emitidas a partir de duas fontes: pelo CEGE, por meio de resoluções e pela SLTI, por meio de portarias normativas, na condição de órgão gestor do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática (Sisp), instituído pelo Decreto nº 1.048, de 21 de janeiro de 1994. Não bastasse essa duplicidade de instâncias deliberativas e normatizadoras, havia ainda que se lidar com a condução fragmentada da política, dado que tanto a SLTI quanto a Subsecretaria de Comunicação Institucional da Secretaria-Geral da Presidência da República (Secom) desempenhavam papéis complementares para a implementação do Programa¹²².

Na mesma época, recomendou-se ao Executivo consolidar um modelo institucional para o Programa Governo Eletrônico, com definição clara de instância(s) capaz(es) de formular a política e emitir normas a ela relacionadas, com o conseqüente fortalecimento do tema na agenda do Governo Federal. A idéia seria superar o relativo enfraquecimento do Comitê Executivo do Governo Eletrônico e outros problemas que restringiriam a atuação dos Comitês Técnicos (CT) do CEGE como instâncias de discussão e formulação da política de e-gov: ausência de instância formal de contato com o Programa, no âmbito de cada entidade da Administração Pública; desinteresse dos órgãos por determinados temas que não atendem, no curto prazo, seus interesses e necessidades mais imediatas; não-divulgação dos resultados das discussões a todos os gestores, participantes ou não de GT e CT; a baixa periodicidade e a falta de continuidade dessas discussões (presenciais ou virtuais); e, por fim, o descrédito quanto à efetividade dessas instâncias e o desconhecimento, por parte dos servidores, das discussões em andamento.

Além da falta de formalização das diretrizes, verificou-se que o Programa sofreria, também, com a divulgação deficiente destas e dos documentos que se originam de suas discussões. Por exemplo, no sítio do Programa Governo Eletrônico (www.governoeletronico.gov.br) não havia, até 2007, informações sobre o cumprimento das metas estabelecidas no documento que define as diretrizes para o Governo eletrônico, de 2004.

¹²² De acordo com o relatório do TCU, o papel da SLTI seria mais direcionado para a coordenação da área de serviços eletrônicos, enquanto a Secom teria seu foco nos portais de governo como ferramenta de comunicação institucional. Um exemplo claro dessa dualidade pode ser percebido pelo fato de existirem dois portais de governo eletrônico com funções que, em grande medida, se sobrepõem: o Rede Governo, de responsabilidade da SLTI, e o Portal Brasil.gov, de responsabilidade da Secom.

Somente as diretrizes do governo eletrônico eram apresentadas nesse sítio, porém sem maiores detalhes que permitam o monitoramento. Outro exemplo de divulgação deficiente de documentos relacionados ao Programa referia-se à Portaria Normativa nº 5, de 11/7/2005, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que instituiu, de forma compulsória, o padrão e-Ping no âmbito da APF. Essa norma não estava disponível no sítio do Programa, local onde seria esperado encontrá-la, embora possa ser acessada no sítio do MPOG, na página da SLTI.

Como efeitos dessas falhas na divulgação das diretrizes e documentos do Programa, pode-se citar a falta de transparência quanto ao cumprimento das metas às quais se propuseram seus responsáveis, no âmbito da SLTI; a falta de uniformidade na implementação das diretrizes nos órgãos da APF, pela assimetria no grau de conhecimento do Programa nos diversos órgãos da APF; e a não-adoção, pelos órgãos da APF, das recomendações propostas nos documentos gerados pelo Programa. Pode ser mencionada, como boa prática, a divulgação das diretrizes do Comitê Técnico de Implementação do Software Livre nos sítios www.softwarelivre.gov.br e guialivre.governoeletronico.gov.br.

Outro elemento encontrado diz respeito à incapacidade de as diretrizes oriundas do Programa promoverem a uniformização do estágio de desenvolvimento de governo eletrônico nos órgãos da Administração Pública Federal. Há uma grande variedade de sistemas utilizados pelas organizações, alguns com mais de 20 anos de operação, bem como excessiva descentralização e terceirização no que diz respeito à gestão dos serviços de Tecnologia da Informação, o que constituiria barreiras ao desenvolvimento de serviços de e-gov. Não se verificou, também, apoio da coordenação do Programa para que os órgãos em estágio incipiente de desenvolvimento de serviços eletrônicos possam implementar seus projetos de e-gov, além do fato de as diretrizes do Programa não virem acompanhadas de recursos práticos para sua implementação.

Percebeu-se, também, um certo descompasso entre as diversas organizações no que diz respeito à implementação de ações segundo as diretrizes do Programa, seja pelas diferenças nas plataformas tecnológicas e na quantidade de sistemas legados nos órgãos da APF, seja pela cultura de governo eletrônico em níveis diferenciados e a falta de poder político do Programa para coordenar ações em órgãos que já têm política consolidada própria de Tecnologia da Informação. Com isso, encontram-se algumas “ilhas de excelência” em ações de e-gov, que conduzem seus projetos totalmente à margem do Programa.

Outro fator importante encontrado pela Corte de Contas foi o fato de a instância responsável pela implementação do Programa de Governo Eletrônico – segundo o relatório, o Departamento de Governo Eletrônico (DGE/SLTI) - não ter concluído, até 2006, o modelo de avaliação de serviços de governo eletrônico (“Indicadores de Qualidade de Serviços Públicos por Meios Eletrônicos”), previsto para dezembro de 2005. Isto teria ocorrido tanto por dificuldades operacionais relativas à insuficiência de servidores na equipe responsável pela implementação de ações e à duplicidade de atribuições dos servidores da SLTI, que, como já referido, possuem atribuições vinculadas à

SLTI como órgão central gestor do Sisp e como integrante do Programa, na condição de Secretaria-Executiva como pelo fato de que a maior parte do esforço do Departamento de Governo Eletrônico direcionou-se, no período, ao desenvolvimento da área de serviços do Portal Brasil e à reestruturação do Rede Governo, o que causou atrasos nos demais projetos vinculados ao DGE.

A falta de monitoramento e avaliação também se encontra nos demais órgãos da Administração Pública – verificou-se, em 2006, que apenas 4% dos gestores de portais informaram ter política formal de avaliação e monitoramento do portal de serviços eletrônicos de seu órgão (49% dos gestores não têm política e 47% têm política aplicada informalmente). Alegou-se como motivo para essa ausência de avaliação o fato de não haver orientação por parte da coordenação do Programa sobre a definição de indicadores uniformes a serem utilizados nos diversos serviços públicos de governo eletrônico, a escassez de recursos orçamentários e humanos nos órgãos, que se utilizam, em muitos casos, de prestadores de serviços na área de TI, para implementar as alterações dos sistemas que permitam extração de dados. Outro fator importante para essa descoordenação do Programa é o fato de existirem diversas áreas provedoras de conteúdo não apenas entre os órgãos da Administração Pública Federal, como também dentro de um mesmo órgão, com estrutura organizacional mais complexa. A avaliação e o monitoramento, nesses casos, dependeriam das condições de implementação de todos os provedores de conteúdo vinculados, bem como de implementação de mudanças nos sistemas de TI, ou mesmo da completa reestruturação dos processos internos relacionados à prestação dos serviços.

Um ponto importante também analisado no relatório da Corte de Contas diz respeito à orientação da prestação de serviços públicos via Internet. Como consequência da completa descoordenação do Programa, apontada pelo TCU, verificou-se, que a maioria dos gestores de portais de informação públicos não utiliza técnicas de prospecção, monitoramento e avaliação dos serviços sob o ponto de vista do cidadão, conforme previsto na Resolução CEGE nº 7/2002, que estrutura o serviço. Observou-se, também, que algumas instituições não estruturaram seus portais e serviços de acordo com o perfil do público-alvo, tal como preconizam as diretrizes do Comitê de Gestão de Sítios e Serviços On-line. Outro elemento importante para configurar o cenário foi a constatação de que, até 2006, o “Plano Nacional de Desenvolvimento de Governo Eletrônico”, cujo objetivo seria estabelecer um diagnóstico nacional sobre a oferta de serviços de governo eletrônico e mapear a demanda dos cidadãos, empresas e governos com relação à Administração Pública nos três níveis da federação não havia sido implementado.

Com isso, percebeu-se que a falta de estudos aprofundados sobre oferta de serviços eletrônicos vis-à-vis as demandas sociais, previamente à implementação de serviços públicos eletrônicos e de monitoramento contínuo e avaliação, além do parâmetro “quantidade de acessos”, poderiam ser apontadas como as causas mais prováveis do desconhecimento do público-alvo por parte dos gestores de portais e serviços públicos eletrônicos. Com isso, compreende-se porque a implementação de serviços não atendem às necessidades e expectativas do público-alvo, e

sob o ponto de vista administrativo, porque a implementação de serviços ocorre, sem que se saiba, previamente, se a demanda justifica seus custos¹²³.

Constatou-se, também, baixa porcentagem de serviços transacionais (tarefas realizadas pela Internet, sem necessidade de outro meio), com foco no cidadão, em diversos órgãos da Administração Pública Federal. As principais causas dessa baixa porcentagem de serviços transacionais para atendimento direto ao cidadão seriam a dificuldade de integração dos sistemas legados e plataformas tecnológicas heterogêneas, além do fato de a Internet ainda não ser vista, pelos dirigentes da APF, como canal estratégico de prestação de serviços ao cidadão. Outras prováveis causas seriam a maior prioridade dada aos serviços eletrônicos internos do Governo, voltados aos gestores; a necessidade de reestruturação dos processos de prestação dos serviços; e a falta de cultura de e-gov e de foco no cidadão na APF.

O relatório do TCU apontou, ainda, o fato de a certificação digital ser incipiente na APF e a inexistência de plano de ação do Programa Governo Eletrônico para priorizar o desenvolvimento de novos serviços pelos órgãos da APF como fatores que levariam à baixa porcentagem de serviços com foco no cidadão. Como resultado disso, verificou-se falta de ações concretas para implementar diretrizes do Programa com foco no cidadão, a sobrecarga dos canais tradicionais de prestação de serviços ao cidadão, o não atendimento das expectativas do público-alvo e a conseqüente imagem negativa do Governo quanto ao uso incipiente da tecnologia para beneficiar o cidadão.

Em paralelo a essa situação na Administração Pública Federal, investigou-se, também o estado da implementação do governo eletrônico em outras instâncias da Federação. Em 2006, o TecGov – Centro de Estudos em Tecnologia de Informação para Governo, da Fundação Getúlio Vargas (FGV), lançou o 1º Ranking Nacional de Websites Municipais, que avaliou os serviços, os conteúdos e as informações disponibilizados pelos sites das prefeituras de cerca de 300 cidades brasileiras. A pesquisa constatou que, no geral, o Brasil estava significativamente atrasado no uso de tecnologias de informação e comunicação no governo, além de verificar um certo distanciamento entre o que as empresas privadas e os governos em países desenvolvidos já exploraram das tecnologias de diversas gerações e a situação de seu uso nos municípios brasileiros¹²⁴.

¹²³ As exceções a essa situação seriam a experiência do Ministério da Saúde e da Receita Federal, que realizaram pesquisas online e que costumam utilizar várias técnicas de prospecção, monitoramento e avaliação no planejamento e acompanhamento de seus serviços eletrônicos. Mencionou-se, ainda, o caso do MEC, cuja Resolução nº 01, de 15/06/2004, estabelece condições para a elaboração e manutenção de sítios no âmbito do Ministério, e menciona, como exemplos, a identificação do público-alvo e de suas necessidades, a identificação da estrutura de informações para facilitar o acesso, a identificação do modelo de gestão dos fluxos e das responsabilidades pela atualização do conteúdo, a identificação dos recursos envolvidos, a necessidade de testes de usabilidade e de acessibilidade. Por fim, outra boa iniciativa foi a Pesquisa Tecnologia da Informação e da Comunicação em Domicílios, realizada nos meses de agosto e setembro de 2005, pelo Instituto Ipsos-Opinion, parceiro do Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br), que mediu a difusão e o uso da Internet em domicílios, incluindo uso de governo eletrônico, comércio eletrônico, segurança, educação e barreiras de acesso. Neste último caso, as entrevistas foram realizadas presencialmente, em 8.540 domicílios e com indivíduos a partir dos 10 anos.

¹²⁴ A pesquisa contemplou todas as capitais, as grandes cidades e municípios de diversas faixas de população sorteados aleatoriamente. O estudo foi realizado com base em mais de 220 variáveis de análise, avaliadas por técnicos especialmente treinados para o levantamento, que elaboraram sete tipos de visão para abranger as diversas categorias de variáveis: grau de relacionamento com o cidadão, nível de e-democracia, nível de governo eletrônico, nível detalhado de governo eletrônico, papéis estratégicos da Tecnologia de Informação, tipo de conteúdo ou serviço e usabilidade. Como um dos produtos do projeto, foi criado o IDGEM-WS - Índice de Desenvolvimento de Governo Eletrônico Municipal - Websites. Esse índice foi calculado com base em uma composição de indicadores específicos relacionados ao uso de websites para oferta de conteúdos e serviços pelas prefeituras municipais à sociedade. Foram considerados aspectos como nível operado de governo eletrônico, nível de relacionamento com cidadãos e empresas, nível de e-democracia percebido, nível de uso estratégico das tecnologias de informação e comunicação, e carteira de serviços oferecidos. Além disto, foi desenvolvido também o IU-WSM - Índice de Usabilidade dos Websites (Sítios) Municipais, calculado com base em uma cesta de

Cada variável utilizada para avaliação dos websites foi categorizada segundo temas de interesse típicos relacionados ao nível de conteúdos e serviços em websites, como, por exemplo, presença básica na web, conhecendo o município, notícias, utilidade pública, planejamento, orçamento e ações do governo municipal, legislação, normas, estatutos, políticas, interação, cadastros, emissão de documentos, inscrições, registros e solicitações, atendimentos, serviços aos cidadãos e empresas, entre outros. Características construtivas dos sítios municipais também foram consideradas, tais como rapidez de acesso e carga do website, estética, layout e facilidade de visualização, existência de área com acesso individualizado que exigem login, facilidade de navegação, clareza dos conteúdos apresentados, disponibilidade, facilidade de localização de assuntos e serviços de interesse, textos sem erros ortográficos e gramaticais. Outras variáveis computaram índices específicos ou gerais, como, por exemplo, grau de virtualização de processos e de agentes, papéis estratégicos da tecnologia de informação e comunicação, oferecimento de serviços de governo eletrônico atrelados à linha da vida, pacotes personalizados de serviços e relacionamento, estágio de e-democracia e acessibilidade.

Cada município analisado recebeu uma pontuação em cada variável selecionada para análise, com a seguinte graduação de nível atingido na cidade: muitíssimo fraco ou inexistência (0), muito pobre (1), fraco (2), bom (3), muito bom (4) e excelente (5). O que se verificou, nesta pesquisa, foi a visão limitada dos administradores públicos municipais a respeito das possibilidades de que as novas tecnologias de informação poderiam proporcionar, uma vez que investem muito menos do que seria necessário para acompanharem o ritmo das transformações das novas soluções tecnológicas, com alto impacto sobre os serviços ao cidadão, empresas e organismos. Os municípios do Sul e Sudeste, segundo a pesquisa, tiveram melhor desempenho: no ranking geral dos 10 primeiros colocados, que incluíram entre as variáveis ponderadas o grau de relacionamento com o cidadão, o nível de e-democracia, o nível de governo eletrônico, o nível detalhado de governo eletrônico, os papéis estratégicos da Tecnologia de Informação, o tipo de conteúdo ou serviço e a usabilidade, encontravam-se a cidade de São Paulo em 1º lugar, com 3,29 pontos do limite de 10 pontos, seguida por São Carlos (SP) – 2,61, Curitiba (PR) – 2,59, Ipatinga (MG) – 2,58, Jaraguá do Sul (SC) – 2,44, Foz do Iguaçu (PR) – 2,40, Esteio (RS) – 2,36, Navegantes (SC) – 2,32, Bauru (SP) – 2,30 e Cachoeiro de Itapemirim (ES) – 2,26. Algo que surpreendeu a equipe de pesquisa foi o fato de que, entre as dez primeiras colocações do ranking geral, encontravam-se apenas duas capitais, São Paulo e Curitiba, o que seria reputado à falta de integração dos serviços. O Rio de Janeiro, por exemplo, atingiu uma das piores colocações entre as capitais (48º lugar), com 1,593 ponto, atrás de Belo Horizonte (14º lugar e 2,16 pontos), Vitória (19º), Salvador (21º) Porto Alegre (26º), Maceió (35º) e Brasília (36º).

Os 10 municípios que obtiveram as piores notas nessa pesquisa foram: Riacho de Santana (BA) – 0,42, Macapá (AP) – 0,56, Astorga (PR) – 0,58, São Gonçalo do Amarante (CE) – 0,61, Barnabuiú (CE) – 0,61, Entre Rios

(SC) – 0,62, Piripiri (PI) – 0,62, São Gotardo (MG) – 0,63, Santarém (PA) – 0,63 e Victor Graeff (RS) – 0,64. Os pesquisadores tentaram verificar alguma existência de relação entre o PIB per capita, a população e o nível de serviço oferecido no portal, mas não detectaram qualquer fator decisivo capaz de determinar o grau tecnológico. Como resultado mais relevante da pesquisa, percebeu-se que as prefeituras municipais estariam muito aquém dos estágios viáveis de serviços de alto impacto para suas comunidades, o que reforçaria a morosidade e a “burocracia” nos processos administrativos e de atendimento ao cidadão.

Ainda assim, de acordo com diversos relatórios do Ibope/NetRatings publicados entre 2004 e 2007, continuou crescendo o número de internautas brasileiros que navegam nos sites do governo, o que garantiu ao Brasil uma posição de liderança no uso do e-gov no mundo. Há, igualmente, o reconhecimento de que o Governo Eletrônico brasileiro – ou seja, a prestação de serviços que a União disponibiliza para os cidadãos por meios eletrônicos, não necessariamente via internet – é bem sucedido nas classes A e B (que representam cerca de 90% dos acessos, em cifras de 2007), sendo o maior desafio estendê-lo às classes C, D e E¹²⁵.

Uma outra constatação, explicada pela evolução do Governo Eletrônico, é a de que o mundo das “obrigações” caminha na frente do mundo dos direitos, principalmente no Brasil, assim como também vão à frente do controle social pela população: a partir da descrição e da análise das iniciativas mais expressivas da parte do Governo, em áreas de “obrigação” (pagamento de impostos) e de “direitos” (concessão de benefícios previdenciários) e de controle social da população, espera-se, neste trabalho, avaliar o grau de atendimento às necessidades dos cidadãos, e da parte da Sociedade, para se apropriar das informações e serviços prestados. O resultado dessa análise é apresentado nos capítulos seguintes.

¹²⁵ A pesquisa do Ibope/NetRatings averiguou que uma das páginas com maior volume de pageviews (1 milhão em setembro) foi a da Caixa Econômica Federal, por causa das loterias, número que cresceu 38% em um mês. No mês anterior às eleições municipais, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) também foi um site muito consultado, com quase 250 mil acessos, 95% mais que em agosto.

7. EXPERIÊNCIA BRASILEIRA COM IMPLEMENTAÇÃO DE PROJETOS DE GOVERNO ELETRÔNICO: A IMPLANTAÇÃO DA RECEITA FEDERAL VIRTUAL

7.1 O Contexto da Implementação da Experiência: histórico da administração tributária no Brasil.

A Administração Tributária é uma das instituições de Estado e uma das organizações burocráticas mais antigas, no mundo como um todo e também na história da administração brasileira, importante fator para a construção do Estado Brasileiro e do seu desenvolvimento posterior, o que, em si, já é um dos motivos pelos quais se justifica o estudo do impacto do uso intensivo das TIC em seus processos. De fato, como afirma Costa (2000):

“Embora seja uma parte limitada do estudo das finanças públicas, a história da fiscalidade constitui ângulo estratégico para pensar de forma não linear a relação Estado, economia e sociedade, particularmente para aqueles que procuram estudar a construção do Estado como um processo historicamente determinado, que se produz em interação profunda com o corpo social.

A capacidade de extrair, através dos tributos, parte do excedente produzido pela sociedade associa-se, de maneira estreita e reversiva, às outras formas de extração (o recrutamento militar, o ordenamento jurídico) que determinam a consolidação do centro político e o exercício do poder do Estado sobre um território. Assim, o estudo da fiscalidade permite explorar uma das pulsões “universais” que caracterizam o poder do Estado – a pulsão extrativa que é, ao mesmo tempo, condição e resultado do exercício da legitimidade, da soberania, do monopólio da coerção.” (Costa, 2000a, p. 1)

Compara, ainda, a mesma autora, a questão da história da fiscalidade às teorias de construção do Estado, como os ensaios de Tilly e de Pearson, que já tivemos oportunidade de analisar na primeira parte deste trabalho. De fato, talvez seja essa a mais profícua contribuição no sentido de compreender o fenômeno do poder estatal como emanção da sociedade e como expressão da tensão entre o centro político e a ordem econômico-social:

“(...) a pulsão extrativa de recursos representada pelo fisco permite repensar as relações entre a economia e a política, ao tematizar os limites impostos por uma dada ordem econômica sobre a extração fiscal, como também reversivamente, nos efeitos disfuncionais do processo extrativo sobre a ordem econômica, reiterando-a ou transformando-a. Um exemplo clássico desses efeitos é expresso pelas relações retro-alimentadoras entre o desenvolvimento da economia mercantil e a construção da fiscalidade do Estado Moderno.” (Costa, 2000a, p.2)

Assim, compreender o impacto da utilização das TIC nessa atividade de Estado específica pode nos garantir excelente ocasião para perceber distintas experiências em *timings* diferentes, os conflitos que se configuram a partir delas e, também, esclarecer os impulsos e limites que uma determinada ordem socioeconômica imprime ao processo extrativo rentista. A capacidade ou o poder do Estado não se avalia apenas pela quantia de recursos que ele é capaz de extrair mas, sobretudo, da capacidade de se impor sobre a esfera do poder privado e sobre os agentes econômicos que o controlam.

Historicamente, nos países que desenvolveram regimes hoje denominados democracias liberais burguesas, o estudo do fisco é também estratégico para o estudo da transformação do Estado, em particular no que se refere à questão da representação política – na experiência clássica, foi a crise fiscal a variável responsável pelo acirramento dos conflitos políticos que marcaram as revoluções burguesas. A ampliação da representação e do controle da

sociedade sobre os recursos públicos – ou do Estado – tem sido uma dimensão crucial da cidadania, embora signifique, também, ampliação da capilaridade e da capacidade extrativa do Estado.

Por outro lado, para os fins do estudo que se propôs, no âmbito desta tese, a descrição e a análise do processo histórico que materializou as estruturas burocráticas responsáveis pela administração tributária vão auxiliar na compreensão do impacto das TIC nesse processo e, também, auxiliar a responder a pergunta que move esse trabalho: são as TIC responsáveis por maior transparência do aparelho de Estado, em relação à sociedade?

Assim, não se pretende efetuar uma exaustiva cronologia sobre o desenvolvimento das estruturas burocráticas que atualmente compõem a Receita Federal do Brasil (sejam as advindas da antiga Secretaria da Receita Federal – fiscalização, tributação, aduana e inteligência tributária – como também, mais recentemente, as estruturas advindas da Secretaria da Receita Previdenciária), embora se recomende, para isso, alguns volumes muito interessantes que tratam aprofundadamente do assunto. Pretende-se, no entanto, pontuar as tendências mais significativas que marcaram o desenvolvimento da instituição no Brasil para se aferir se o uso das TIC agravam ou amenizam o efeito dessas tendências no relacionamento entre o Estado e a Sociedade civil, neste aspecto.

No website da Receita Federal (<http://www.receita.fazenda.gov.br/Memoria/default.htm>), pode-se encontrar uma resumida história da administração tributária brasileira. Lá, afirma-se que a estrutura burocrática montada para efetuar a coleta de taxas, impostos e contribuições fiscais diversas iniciou suas atividades no Brasil pouco após o descobrimento – com efeito, já em 1503, João de Braga, alto burocrata no estamento Português, desembarcou no Rio de Janeiro com a missão de estabelecer uma feitoria da Fazenda Real para organizar a exportação do pau-brasil. Alguns anos mais tarde, a partir de 1534, viriam as Provedorias da Fazenda e as Alfândegas, as Casas de Fundição, as Intendências do Ouro, as Juntas da Fazenda Real. Em 1770, o Erário Régio, estabelecido ainda pela Coroa Portuguesa, passaria a centralizar a administração tributária do império, transformando as provedorias nas Juntas da Real Fazenda. A partir de 1808, com a vinda da família real portuguesa para o Brasil, criou-se Conselho da Fazenda, subordinado ao Erário Régio, para administrar a arrecadação e a fiscalização de impostos.

No período colonial, percebem-se exemplos de quão poderosa a estrutura de administração tributária se havia tornado. Ferreira e Rocha (2006) apontam a origem do direito tributário brasileiro nessa mesma época, ainda que elaboradas “de fora” do território nacional, e a imposição tributária era intensa, com a cobrança de quintos e dízimos incidentes sobre todo e qualquer tipo de exploração animal, vegetal ou mineral¹²⁶. Outro elemento muito peculiar do regime na colônia foi o fato de que, durante o século XVIII, enquanto diversos países europeus e americanos lutavam por fazer valer a máxima “no taxation without representation”, nesta terra, as revoltas contra o regime tributário, como a Inconfidência Mineira, após o anúncio da derrama, terminaram em degredo e sentenças de morte.

¹²⁶ Esses autores lembram que, desde a primeira incidência dos “quintos”, na tributação do pau-brasil, a tendência foi reproduzir a mesma forma de taxação sobre todas as demais atividades econômicas: surgiram, assim, os quintos dos metais e das colheitas de todos os produtos da terra, resultando em um não-sistema de tributação autoritária e extorsiva.

Após a declaração de independência do Brasil, junto com a primeira Constituição outorgada, também se criaram, em 1824, em uma estrutura altamente centralizada, o Ministério da Fazenda e o Tribunal do Tesouro Público (posteriormente denominado Tribunal do Tesouro Nacional). Isso não impediu, no entanto, nem a ocorrência de bitributação como tampouco impediu a ocorrência de rebeliões críticas aos pesados impostos, tais como a Confederação do Equador.

Mais adiante, no período regencial, outros movimentos políticos separatistas ocorreram com o mesmo motivo: a Revolução Farroupilha, por exemplo, teve seu estopim disparado quando o governo central aumentou a carga tributária do charque, base de sustentação da economia local. As fracassadas tentativas de descentralização fiscal terminaram por dar combustível a outros movimentos separatistas, durante o segundo reinado¹²⁷, que, além de demandar um regime fiscal mais justo, associavam igualmente a necessidade de representação política, ainda que, com isso, se modificasse o regime político vigente: a Revolução Praieira, por exemplo, defendia a forma republicana de governo e o federalismo. A forma violenta e autoritária de repressão de todas essas rebeliões também diz muito a respeito da estrutura institucional sobre a qual tanto a administração tributária brasileira se consolidou como também a de defesa dos direitos dos contribuintes.

Será nesse período que se observam as primeiras iniciativas de tributação da renda, embora não tivesse ainda esse nome, com o estabelecimento, de um imposto progressivo sobre os vencimentos percebidos pelos cofres públicos mediante a edição da Lei nº 317, de 21 de outubro de 1843. Essa contribuição extraordinária foi regulamentada pelo Decreto nº 349, de 20 de abril de 1844, e se impunha, de forma progressiva, sobre os que recebiam vencimentos dos cofres públicos. A reação popular provocou sua suspensão após dois anos de vigência, mas não refreou o ímpeto fiscal do Estado, que tinha que arrecadar mais para fazer frente aos esforços de guerra (Guerra do Paraguai, entre 1864 e 1870). Nesse período, muitas foram as tentativas de se estabelecer o imposto sobre a renda, sem, no entanto, haver qualquer iniciativa de racionalização de impostos para diminuir a arrecadação nas três esferas da Federação.

No período republicano, surgem as primeiras definições federativas e de distribuição de competências em diversas matérias, inclusive fiscal, que só seriam consolidadas, no entanto, muito mais à frente, em 1934. Na esfera federal, a administração tributária passa a ser exercida de forma multifuncional¹²⁸ pela Direção Geral da Fazenda Nacional, em cuja estrutura se contavam os Departamentos de Rendas Internas, de Rendas Aduaneiras e de Imposto de Renda. Nessa época, também, retomam-se as iniciativas de tributação da renda, com o relatório de Rui Barbosa, que propunha, basicamente, que o imposto incidisse sobre as rendas provenientes de propriedades imóveis, do exercício de qualquer profissão, arte ou ofício, de títulos ou fundos públicos, ações de companhias, juros e dívidas

¹²⁷ Ainda nesse período, em 1850, estabeleceu-se, no âmbito do Tribunal do Tesouro Nacional, a Diretoria Geral das Rendas Públicas, órgão especializado na administração tributária, que posteriormente seria alterada para Diretoria das Rendas Públicas, em 1892, e Diretoria da Receita Pública, em 1909.

¹²⁸ Essa organização administrava os tributos de sua competência, conforme definido pela constituição de 1934, centralizadora em termos fiscais, uma vez que restringia a prática da competência concorrente, e também exercia as atividades de tributação, fiscalização, arrecadação e apoio administrativo.

hipotecárias e de empregos públicos, com o estabelecimento de um determinado regime de isenção fiscal e do princípio da necessidade de declaração do contribuinte. Essa iniciativa, como muitas que a sucederam, no entanto, não tiveram êxito.

Somente em dezembro de 1922, quando o deputado Antônio Carlos propôs a substituição de alguns dos impostos que constavam na lei orçamentária sob o título de imposto de renda por um imposto que recaísse sobre a renda global, é que se criou um ambiente mais favorável para sua instituição. Por ser um tributo novo, mais complexo e exigir uma estrutura burocrática especializada para sua cobrança e fiscalização, não foi implementado de imediato, cabendo ao regulamento a organização do sistema arrecadador. A instalação desse sistema arrecadador – Serviço de Arrecadação do Imposto de Renda – ocorre, assim, mediante a edição do Decreto nº 16.580, de 4 de setembro de 1924, definindo como órgão máximo da administração a Delegacia Geral do Imposto de Renda, com sede no Rio de Janeiro e uma estrutura descentralizada, com uma seção em Niterói e Delegacias Fiscais e repartições arrecadadoras situadas nos Estados e no Distrito Federal. O serviço de arrecadação do imposto de renda compreendia os trabalhos de lançamento; os serviços de recurso e os trabalhos de arrecadação da receita do imposto e de fiscalização dos exatores.

O Decreto nº 16.581, de 4 de setembro de 1924, por sua vez, trouxe a regulamentação do imposto sobre a renda, definindo conceitos básicos até os dias atuais: contribuinte; ano-base; rendimentos tributáveis; rendimentos isentos e não-tributáveis; deduções; local e prazos de entrega da declaração; lançamento do imposto; pagamento do imposto; retificação do lançamento; reclamação do lançamento; e fiscalização. Mais tarde, em 1925, propuseram-se modificações no imposto de renda, sempre com o intuito de facilitar a atuação da estrutura burocrática montada para a fiscalização e a cobrança do tributo.

É interessante reparar que, pelo que a legislação então em vigor dispunha, as declarações dos contribuintes estavam sujeitas à revisão dos agentes fiscais, que não podiam solicitar a exibição de livros de contabilidade, documentos de natureza reservada ou esclarecimentos, devassando a vida privada. Tal defesa do contribuinte sempre foi vista, no entanto, como um entrave pela estrutura da administração tributária e, quando foi publicado o Decreto-lei nº 1.168, de 22 de março de 1939, em pleno Estado Novo, finalmente sucumbiu:

"Art. 14: Os peritos e funcionários do imposto de renda, mediante ordem escrita do diretor do Imposto e dos chefes de Seções nos Estados, poderão proceder a exame na escrita comercial dos contribuintes, para verificarem a exatidão de suas declarações e balanços.

§ 1º. A recusa de exibição dos livros dará lugar à imposição, por aquelas autoridades, de multa de 5:000\$000 a 20:000\$000, promovendo-se, em seguida, a exibição judicial.

§ 2º. Os infratores terão o prazo de 30 dias para se defenderem perante à autoridade administrativa de 1ª instância.

§ 3º. Para os efeitos do presente artigo, fica revogado o disposto no art. 17 do Código Comercial."

Estabeleceu-se, nessa época, a estrutura recursal para que o contribuinte solicitasse recurso ou retificação do lançamento aos Delegados Fiscais, até 10 dias contados a partir da data em que tivesse sido notificado. Dessas

decisões dos Delegados Fiscais, caberia recurso para o Delegado Geral, cujas decisões proferidas poderiam ser argüidas, dessa vez ao Conselho de Contribuintes. Pelo menos no aspecto formal, previa-se a ampla defesa do contribuinte, por ser um imposto novo e complexo, criando-se, para isso, diversas instâncias administrativas.

Posteriormente, em 1934, a Delegacia Geral do Imposto sobre a Renda passou a denominar-se Diretoria do Imposto de Renda, alocando todos os funcionários em um quadro único e estendendo a todos o regime de quotas calculadas sobre a arrecadação efetuada no Distrito Federal e em cada Estado, separadamente, e distribuídas na proporção dos ordenados. Em 1939, instituir-se-ia o serviço permanente de fiscalização, em todo o território nacional, a cargo de um corpo de peritos contadores, com a criação de carreiras próprias, distribuídas em classes, cujos cargos foram providos por transposição ou, derivadamente, pela promoção dos contabilistas, contadores e guarda-livros de então, observada a exigência do estágio legal. Nesse período, em consonância com a ideologia política centralizadora e autoritária de então, o esforço de guerra fez acirrar o viés anti-cidadão e, durante o Estado Novo, impôs-se, mais uma vez, a necessidade de arrecadação do Estado. Criou-se uma Comissão para consolidar os dispositivos concernentes ao imposto de renda que estavam fragmentados em diversas leis, com o objetivo de racionalizar os textos existentes. Como resultado, em 1942, o que se logrou executar nessa época foi, além de uma iniciativa forte de modernização da máquina administrativa, a insitituição de novos princípios para a tributação do imposto de renda, a descentralização dos serviços, mas com direção única e centralizada, a instituição da prova de quitação do imposto de renda para atos das pessoas físicas e jurídicas, como viajar para o exterior e o aperfeiçoamento no cadastro das repartições, com mais informações a respeito dos rendimentos recebidos pelos contribuintes. Como consequência, em pouco tempo, houve efetivo aumento na arrecadação do imposto de renda e uma nova estrutura na administração do imposto de renda. O Decreto-lei nº 4.042, de 22 de janeiro de 1942, que promoveu a Reforma, transformou a Diretoria do Imposto de Renda na Divisão do Imposto de Renda (D.I.R.), encarregada da administração, orientação, coordenação e fiscalização do imposto de renda, com sede no Distrito Federal e diretamente subordinada ao Diretor Geral da Fazenda Nacional.

A partir de meados da década de 1960, mais especificamente durante o regime militar, percebe-se mais claramente o delineamento do sistema em vigor nos dias atuais, com suas virtudes e vícios. O artigo 11 da Lei nº 4.862, de 29/11/1965, por exemplo, fez a primeira menção ao registro das Pessoas Físicas no Imposto de Renda. Neste ano, a declaração de rendimentos passou a conter um campo para o contribuinte informar seu número de Inscrição no Imposto de Renda – que passaria, em 1968, a ser denominado Cadastro de Pessoas Físicas (CPF). Em 1964, com a criação do Departamento de Arrecadação, diretamente subordinado à Direção Geral da Fazenda Nacional, abriu a possibilidade de a arrecadação ser feita por intermédio da rede bancária e não apenas mais nos órgãos arrecadadores como Recebedorias, Coletorias Federais e Alfândegas e outras agências arrecadadoras.

Nesse período, ocorre igualmente uma tentativa de reforma tributária, levada a cabo pela Emenda Constitucional nº 18/1965, que substituiu o sistema anterior por um outro, integrado no plano econômico e jurídico nas três esferas da Federação. No caso do imposto de renda, as alterações que mais interessam aos propósitos deste trabalho foram: a extinção do imposto cedular, dos adicionais de proteção à família e de privilégios na isenção de rendimentos; a nova estrutura da administração tributária; a nova apuração do imposto em face das alterações na legislação; a atualização dos valores pela correção monetária; o pagamento de Imposto de Renda nos bancos e o primeiro processamento eletrônico da declaração de rendimentos do IRPF.

Em 1968, com a criação da Secretaria da Receita Federal, instituída pelo Decreto 63.659/68, em substituição à antiga Direção-Geral da Fazenda Nacional, houve uma adaptação da administração tributária, segundo a ideologia vigente, ao rápido crescimento econômico vivenciado pelo País. Nessa época, o Ministério da Fazenda já utilizava equipamentos de processamento de dados na execução de suas atividades, mas os responsáveis pela administração tributária reclamavam que as formalidades na compra e locação de equipamentos e na contratação de serviços prejudicavam a execução de atividades rotineiras, como o lançamento do imposto de renda. Com isso, consideraram que a atualização da administração fazendária e a reforma da legislação tributária exigiriam substituição dos equipamentos do Ministério da Fazenda por computadores modernos, para desempenho de novas atribuições de processamento de dados, e que as contingências jurídicas das repartições públicas não permitiriam alcançar os objetivos pretendidos. Daí a idéia de criar uma entidade com autonomia administrativa e financeira para conduzir os serviços de processamento de dados, o que foi realizado mediante edição da Lei nº 4.516, de 1º de dezembro de 1964, que criou o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), vinculado ao Ministério da Fazenda, com o objetivo de executar, com exclusividade, por processos eletromecânicos ou eletrônicos, todos os serviços de processamento de dados e tratamento de informações necessários aos órgãos do Ministério da Fazenda.

O aumento na quantidade de declarações de rendimentos, garantido pela regulamentação exaustiva e pelo crescimento econômico então vivido, dificultava o lançamento, até então manual, moroso e de alto custo. O processamento eletrônico, assim, para tornar o serviço da Receita mais ágil, passou a ocorrer no exercício de 1968, ano-base de 1967, quando as declarações de rendimentos do imposto de renda das pessoas físicas passaram a ser processadas pelo Serpro.

No ímpeto modernizante vivido então pelo *boom* tecnológico, a iniciativa abrangeu o processamento do Cadastro de Pessoas Físicas, que só foi efetivamente instituído em 1968. O contribuinte que declarou rendimentos em 1969 recebeu, no início de 1970, juntamente com o Manual de Orientação para a Declaração e os devidos formulários, duas vias do Cartão de Identificação do Contribuinte (CIC), emitidos eletronicamente e com prazo de validade, renovados quando esse expirava.

Por outro lado, não se viu o mesmo ímpeto modernizador no que se refere à estrutura dos Conselhos de Contribuintes, órgãos de deliberação coletiva do Poder Executivo, com participação paritária de servidores públicos e representantes das classes produtoras, com a competência de apreciar e julgar os recursos administrativos interpostos pelos contribuintes sobre matéria relativa a exigências tributárias.

A defesa desse Conselho, em princípio, reside no fato de que a função jurisdicional do Poder Executivo surge de sua prerrogativa de instituir processo administrativo para encaminhamento e solução das controvérsias entre a Administração e os administrados. Como a área tributária é uma que mais exige que o processo administrativo siga os procedimentos mais corretos, uma vez que é onde o Estado exerce sua soberania da forma mais extrema, na medida em que pode exigir compulsoriamente que parte da riqueza dos cidadãos seja carregada para o Estado, sob a forma de tributos, defende-se a instituição dos Conselhos como instância em que o cidadão-contribuinte disporá de todos os meios de defesa possíveis e ampla defesa. No entanto, muitas vezes esses princípios somente são assegurados se a sorte de quem litiga com o Estado não estiver submetida a decisão definitiva de uma única autoridade, a chamada instância única, de onde vem a necessidade de que o contribuinte tenha a seu dispor um recurso, dirigido a um órgão coletivo, que elabore decisões o mais justas possível. Entendeu-se, no Brasil, desde 1924, que a melhor forma de estruturar esse órgão de deliberação coletiva seria com representação paritária, igual número de servidores da área tributária e de representantes dos próprios contribuintes, estes indicados pelos órgãos representativos das classes produtoras (comércio, indústria, agricultura). Ao longo do tempo, no entanto, perceberam-se várias tentativas, algumas exitosas, de diferentes governos, no nível federal e estadual, de restringir a competência julgadora desses órgãos e até mesmo de extingui-los, dada a característica autoritária que perpassa a administração pública e a tributária em particular no Brasil: nenhuma autoridade admite que suas decisões possam ser revistas, piorando na esfera tributária, que se rege pelo imperativo de obter arrecadação cada vez maior. Nesse caso, o freio contra abusos, representado pelos Conselhos de Contribuintes, aparece para as autoridades fiscais como um obstáculo a ser afastado¹²⁹.

Mais recentemente, com a fusão de duas grandes estruturas de arrecadação – a Secretaria da Receita Federal e a Secretaria da Receita Previdenciária – surgiu, a partir de 2007, uma mega-estrutura encarregada de arrecadar não apenas os impostos já mencionados, como também as contribuições destinadas ao INSS – Instituto Nacional do Seguro Social. Os argumentos em prol dessa fusão variam entre a necessidade das mudanças para aumentar a eficiência do recolhimento e a de diminuir a sonegação. Os procedimentos dos dois órgãos, até então distintos, passarão a ser unificados, prevalecendo os procedimentos da Receita.

¹²⁹ Os Conselhos de Contribuintes funcionam, na prática, como um tribunal administrativo. Na esfera federal, por exemplo, das decisões dos Conselhos de Contribuintes cabe, em algumas hipóteses, recurso a um órgão dito de instância especial, a Câmara Superior de Recursos Fiscais (CSRF), composta pelos Presidentes e Vice-Presidentes de cada Câmara de cada Conselho de Contribuintes. Assim, quando a CSRF se reúne para deliberar sobre matéria de imposto de renda, fazem-se presentes os titulares das Câmaras do Primeiro Conselho (Primeira Turma). Se outra for a matéria, convocam-se os titulares das Câmaras do Conselho correspondente (Segunda e Terceira Turmas). O Presidente e o Vice-Presidente provém sempre do Primeiro Conselho. Em que pese haver sido criada com o propósito de tornar possível a uniformização de jurisprudência, pois se constatava haver divergências entre o que decidia cada Câmara, principalmente do Primeiro Conselho, a CSRF não cumpriu sua finalidade, segundo a opinião de tributaristas, porque o grande número de integrantes da Primeira Turma (dezesseis) dificulta o consenso.

Além de permitir o cruzamento das informações prestadas pelas empresas, essa centralização pretende obter o processo de fiscalização eletrônica da arrecadação das contribuições sociais ao INSS, considerada atrasada em relação à Receita Federal, o que, em tese, diminuiria a diferença entre os dois órgãos, assim como um maior nível de especialização dos fiscais e dos procedimentos fiscalizatórios. Com isso, os recursos administrativos referentes às contribuições sobre a folha de pagamento passarão a ser julgados pelo Segundo Conselho de Contribuintes do Ministério da Fazenda, e não mais pelo Conselho de Recursos da Previdência Social, que foi absorvido pelo primeiro. Os conselhos de contribuintes são mais estruturados e têm tradicionalmente proferido mais decisões favoráveis aos contribuintes, se comparados ao conselho da Previdência, até então vinculado ao INSS. Também não são poucas as decisões dos conselhos de contribuintes que afastam a aplicação de instruções normativas por contrariarem a lei. Em casos mais extremos, afastam a incidência de leis ordinárias quando contrariam o disposto em lei complementar. Assim, o grau de êxito dos recursos interpostos contra autuações do INSS poderia aumentar significativamente.

Tendo feito essa retrospectiva do funcionamento da administração tributária brasileira, necessária creio ficar mais fácil descrever e analisar os efeitos da utilização mais intensiva das TIC por essa estrutura, muito mais notada a partir da década de 1960, coincidindo com o que se viu, no capítulo anterior, a respeito da estruturação do Governo eletrônico no Brasil como um todo.

7.2. Uso das TIC no mundo das “obrigações” na Administração Pública Brasileira: a implantação da Receita Federal Virtual.

Em todas as iniciativas de reformas administrativas apresentadas nas décadas mais recentes, enfatizou-se a necessidade de garantir formas alternativas de responsabilização, de transparência e de *accountability*. Percebeu-se, igualmente, um certo consenso em torno da importância dos mecanismos de participação popular ou controle social independente dos poderes públicos para garantir a responsabilização dos atores políticos. Essa forma de controle, por sua vez, faz dos cidadãos os controladores dos governantes, não apenas em períodos eleitorais, como também ao longo do mandato de seus representantes. Deste modo, a *accountability* ao longo do governo não se restringe aos controles horizontais clássicos, mas adota formas verticais de fiscalização.

Esse tipo de controle é uma resposta à crítica de que o Estado não “ouve” as demandas dos cidadãos; participando ativamente, a Sociedade garantiria a democratização do seu relacionamento com o Estado e fortaleceria as políticas gerenciais de modernização do setor público, uma vez que o antigo modelo burocrático auto-referenciado não logrou estabelecer um processo de feedback com os usuários dos serviços públicos. Dessa forma, melhoraria o processo de construção de capacidades estatais, por três razões: quando o cidadão pode expressar suas preferências e reivindicações publicamente, o Estado ganha parte da credibilidade que necessita para bem governar; como na maioria dos bens públicos não existem mecanismos de mercado, a voz popular pode reduzir os problemas de

informação e diminuir os custos de transação; e, por maior que seja sua dedicação, seu empenho ou espírito público, as autoridades estatais não podem prever (e prover tempestivamente) todos os bens e serviços que os cidadãos desejam, modificando, assim, o relacionamento entre a sociedade e os prestadores de serviços.

O exercício do controle social, no entanto, somente pode ocorrer quando existem instrumentos de publicização e controle da consistência das informações governamentais (acesso fácil a informações referentes a licitações, contratos, programas governamentais, avaliação do resultado de políticas), assim como canais de reclamações da população para o governo. Como afirma José Roberto Rodrigues Afonso (2001), pela sua capacidade de disseminar informações compreensíveis e acuradas, o Governo Eletrônico poderia ser uma poderosa ferramenta para o controle social. Nada seria mais poderoso no combate à corrupção do que a condução de negociações de maneira aberta e com conhecimento público das regras e critérios aplicáveis. Para isso, é preciso que os cidadãos e usuários tenham, realmente, acesso à informação disponibilizada pelo Estado.

A experiência de Governo Eletrônico da Secretaria da Receita Federal, para todos os fins, é um dos mais significativos exemplos do uso intensivo e progressivo da Tecnologia da Informação. Com um público estimado em torno de 84 milhões de pessoas físicas e 10 milhões de pessoas jurídicas, a atuação dessa estrutura burocrática efetivamente mudou de nível, quando entrou no rumo da prestação de serviços totalmente em meio eletrônico. De fato, não se percebeu os mesmos efeitos oriundos do impacto tecnológico anteriormente, entre 1960 e 1990, quando o processamento dos pagamentos de impostos passou a ser paulatinamente efetuado por meio eletrônico, pelo Serpro. Já no início da década de 1990, com a ampliação do acesso a microcomputadores de uso pessoal e, mais tarde, com o acesso à Internet, iniciou-se, na Secretaria da Receita Federal, a implantação de um novo modelo tecnológico. Assim, em 1991, a Receita Federal instituiu, o programa de preenchimento da Declaração de Rendimentos do Imposto de Renda, que passou a coexistir com o formulário tradicional, em papel. Nesse ano, segundo dados da Receita, apenas 3% dos declarantes entregaram a declaração em disquete. No entanto, dada a taxa crescente de adesão ao uso desse programa, foi considerado um sucesso.

Em 1995, com o projeto “E-Receita”, cujo início coincide com a chegada da internet comercial ao Brasil, no mesmo ano, a Receita Federal começou a divulgar informações na Internet, no sítio do Ministério da Fazenda, criado em 4 de outubro de 1995. Embora o conteúdo inicial não fosse tão abrangente e mais direcionado a empresas, avaliou-se como positiva a reação dos usuários à novidade. Como, desde essa etapa de seu desenvolvimento, estabeleceram-se canais de comunicação, ainda que assíncronos e unidirecionais, com os cidadãos e usuários do serviço, contabilizaram-se dezenas de emails elogiando as informações, que já facilitavam o trabalho de esclarecimento dos contribuintes. Entre os primeiros serviços disponibilizados, estavam a Agenda Tributária, que informava sobre os impostos e seus respectivas datas de vencimento; os dados sobre o volume de tributos arrecadado no mês pela Receita Federal; e as notícias sobre a restituição de imposto de renda.

O ano de 1996 foi marcado, no âmbito da Receita Federal, pelo empenho em modernizar a administração tributária. Em março daquele ano, a Receita Federal colocou no ar a “Home page do Imposto de Renda” no qual, além de oferecer informações gerais sobre o imposto de renda pessoa jurídica (IRPJ), pessoa física (IRPF) e retido na fonte (IRRF), trazia outra novidade para facilitar a fiscalização dos contribuintes: a opção de baixar, pela internet, o programa gerador da declaração do imposto de renda da pessoa física. Pela primeira vez, não seria necessário ter que se deslocar até um posto de atendimento da Receita Federal e enfrentar filas para conseguir um disquete com o *software*. A boa receptividade dos contribuintes à página, segundo os responsáveis pelo projeto, pôde ser percebida pelo expressivo aumento no número de acessos e pelos diversos elogios recebidos através de mensagens eletrônicas. Segundo os gestores do programa, o fato de os jornais, rádios e redes de televisão, passarem a contar com mais uma fonte fidedigna de informação, reforçou o interesse e a aprovação ao conteúdo, sendo instrumentos de divulgação da iniciativa de forma espontânea e gratuita em todo o território nacional.

Nesse período, realizou-se o Seminário Informação e Informática na Administração Tributária Federal, no qual foi elaborado o projeto SRF 21, com as diretrizes para a modernização da instituição, servindo de base para a contratação de um empréstimo junto ao BID com a finalidade de informatizar os procedimentos de arrecadação, inicialmente orçado em cerca de US\$ 158 milhões para o aprimoramento tecnológico da receita nos anos subseqüentes. No âmbito desse projeto, buscou-se explorar as possibilidades de fiscalização embutidas nas novas tecnologias e a utilização mais intensiva da internet, com ênfase no relacionamento fisco-contribuinte. Isso seria crítico, à luz da ideologia defendida nessa época no Governo Federal, para garantia do aumento da arrecadação, embora não necessariamente de garantia de um padrão razoável de atendimento da Receita Federal ao contribuinte, uma vez que, em termos de estrutura física, encontrava-se em desvantagem: até antes da fusão com a Receita Previdenciária, contabilizavam-se 600 unidades para prestação de serviços a mais de 14 milhões de contribuintes. Lembrando que, nessa época, a diretriz maior do Plano Diretor de Reforma do Estado era a redução de custos na máquina pública, o governo eletrônico seria a melhor saída para a modernização da gestão pretendida.

De fato, em setembro de 1996, entrou no ar endereço www.receita.fazenda.gov.br, após quase um ano da experiência de hospedagem das páginas no sítio do Ministério da Fazenda. Os motivos que levaram a Receita Federal a investir na criação de um sítio foram vários, entre os quais, podem-se destacar: a visão da Internet como um importante e promissor canal de atendimento ao contribuinte; o fato de as estatísticas de acesso ao sítio do Ministério da Fazenda apontarem o conteúdo da Receita Federal como o mais visitado; a quantidade crescente de informações e serviços que a Receita Federal vinha disponibilizando na rede; o crescimento exponencial do número de visitantes da página; o número de computadores e de pessoas com acesso à internet no Brasil estar em franca expansão; a intenção de ampliar a quantidade e qualidade dos serviços realizados através da rede para diminuir o deslocamento dos

contribuintes a um posto de atendimento físico da Receita Federal; e a necessidade de melhorar a administração do conteúdo disponível na internet.

Em outubro de 1996, mais um serviço agregado ao sítio da Receita Federal para facilitar a fiscalização de milhares de contribuintes entrou no ar: a consulta à restituição do Imposto de Renda Pessoa Física. O serviço, que até então era feito basicamente através de atendimento telefônico, estava entre as solicitações mais presentes nos emails recebidos dos visitantes do sítio. O sucesso do novo serviço foi demonstrado pelo significativo incremento no número de acessos à página da Receita Federal, que passou de menos de 5.000 no mês de setembro de 1996 para mais de 30.000 no mês seguinte, quando houve a inclusão da consulta à restituição.

A Secretaria da Receita Federal relatava receber diversas sugestões para colocar à disposição dos interessados uma versão do aplicativo para ambiente Windows. No exercício de 1996, ano-calendário de 1995, foi homologado o programa Imposto de Renda da Pessoa Física - IRPF para o sistema operacional Windows. Apesar da incredulidade de alguns e da profunda mudança na interface gráfica e na navegação, a receptividade foi excelente, o que ocasionou o cancelamento do programa IRPF para DOS, anteriormente utilizado. Com isso, o programa de Imposto de Renda Pessoa Física conseguiu mais adeptos ao meio magnético: garantia rapidez no preenchimento; transporte automático de valores; apuração eletrônica do cálculo do imposto e dos limites legais; segurança na informação; importação de dados da declaração do ano anterior e de outros programas da SRF, que recuperam o preenchimento de campos trabalhosos como a especificação dos bens e identificação do contribuinte; informação do modelo de declaração, completo ou simplificado, mais vantajoso para o contribuinte; e processamento mais rápido, uma vez que a declaração entregue em meio magnético já seguiria direto para a base de dados, ao passo que a entregue em papel passaria por verificação manual, digitação e críticas de preenchimento e de transcrição, antes de ir para a base. Ressalte-se que tais vantagens não necessariamente se voltavam para facilitar a vida do contribuinte, mas claramente a vida de quem o fiscaliza e tributa.

Ainda assim, no exercício de 1997, a quantidade de declarações de ajuste anual do imposto de renda pessoa física entregue em meio magnético ultrapassou a quantidade em formulário, com a entrega via internet. Para facilitar ainda mais o cumprimento das obrigações tributárias acessórias, desenvolveu-se um programa específico para transmissão de declarações, o Receitanet. O contribuinte já poderia, assim, preencher e entregar a declaração de ajuste anual do imposto de renda sem necessidade de dirigir-se a um banco autorizado ou a uma unidade da SRF. Bastava "baixar" da internet os programas IRPF e Receitanet e estava em condições de preencher e enviar a declaração sem sair de casa¹³⁰.

¹³⁰ Posteriormente, além da declaração por formulário e por disquete, em 1999, foram oferecidas mais duas novas formas de preenchimento e entrega ao contribuinte: a declaração por telefone e o formulário online. No caso deste último, o formulário passou a ficar disponível na página da SRF na internet, não sendo necessário instalar o programa, o que, em tese, beneficiaria aqueles contribuintes que não tinham computador em casa, mas poderiam utilizar algum equipamento que garantisse acesso à internet. O contribuinte preenchia os dados, imprimia a declaração e/ou fazia cópia de segurança, antes de enviar a declaração. Outro fato que confirma a tese de que as TIC em muito facilitaram a vida do fisco é a manutenção das regras, especialmente dos prazos a serem cumpridos: cerca de dois meses antes do prazo de entrega de declaração, os programas IRPF e Receitanet já se encontram disponíveis na página da SRF na internet, além de haver diminuído sensivelmente a quantidade distribuída

A Secretaria da Receita Federal já tinha feito uma experiência anteriormente, em que permitia a entrega por meio da internet, mas com limitações. A abrangência maior ocorreu em 1997, com o advento do Receitanet, que estabeleceu um canal de comunicação entre o contribuinte e a Receita Federal para a transmissão de declarações. Ao transmitir a declaração, ele imediatamente valida diversas informações e, reduzindo seu tempo e custo de processamento. Com esse programa, o pagamento dos tributos tornou-se bem simplificado: os programas para o preenchimento da declaração poderiam ser baixados diretamente do sítio da Receita, com basicamente duas variantes de preenchimento – contribuintes de baixa renda e com pequeno patrimônio, que preenchiam um pequeno formulário online, e contribuintes de renda mais elevada, que preenchiam o formulário referente à sua declaração em seu computador e depois a envia pela internet, em operação também online. A iniciativa foi pioneira na área, e por ela a Receita Federal recebeu diversos prêmios pela criatividade no desenvolvimento e integração de tecnologias que visavam a assegurar a qualidade e confiabilidade do sistema, além do fato de tratar-se de um *software* que efetivamente facilita a vida do fisco e torna o pagamento dos tributos menos custoso para o contribuinte – e menos ainda para o Governo. O resultado com o Receitanet foi tão bom que, ainda em 1997, outras declarações como, por exemplo, as solicitações perante o Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ, foram incorporadas ao sistema para transmissão. O serviço de envio de declarações pela internet só foi possibilitado pelo investimento realizado em tecnologia, o que assegurou as condições básicas para o sucesso do projeto, garantindo baixo custo, frente ao benefício oferecido: alta taxa de conectividade, compressão da informação, criptografia dos dados, certificação dos servidores e implementação de mecanismos de segurança.

Um dos serviços mais requisitados à Receita Federal é, também, a emissão da CND, a Certidão Negativa de Débitos. Visando a facilitar a sua obtenção, foi desenvolvido um aplicativo para que o contribuinte pudesse emití-la pela internet. O serviço foi adicionado ao sítio da Receita Federal em 1º de janeiro de 1998. No início, só era possível a emissão de certidão negativa de pessoas jurídicas. Posteriormente, o serviço foi estendido às pessoas físicas e, em 2006, já permitia a emissão de mais três tipos de certidão, o que resultou no número de um milhão de certidões emitidas no sítio todos os meses.

A primeira CND, emitida por meio do Sítio da Receita Federal, ocorreu no ano de 1998, para as pessoas jurídicas e em 2000 para as pessoas físicas. Em 2003, a Certidão Positiva de Tributos e Contribuições Federais, com efeitos de Negativa, para atender contribuintes com débitos de exigibilidade suspensa (parcelados ou impugnados) também passou ser emitida pela internet. No ano seguinte, 2004, foi incluída a emissão da CND do imóvel rural. A Certidão Conjunta de Débitos da SRF e PGFN (Procuradoria Geral da Fazenda Nacional), referente aos débitos na SRF e à Dívida Ativa da União, foi viabilizada na internet em 2005. Esta nova certidão estabeleceu a prova única de

regularidade fiscal do contribuinte perante a Fazenda Nacional. Atualmente, mais de 1 milhão de certidões conjuntas são emitidas por mês via internet, e apenas 30 mil, nas unidades da SRF e PGFN.

O serviço de correio eletrônico do sítio da Receita Federal, o “Fale Conosco”, existe desde 1996, como parte de uma estratégia de garantia de interatividade com os contribuintes. Assim como os demais números do sítio, a quantidade de mensagens recebidas cresceu bastante com o passar do tempo. Para melhorar o atendimento, em 2000, foi implantado o recurso de ‘respostas automáticas’ (uma espécie de FAQ): conduzindo o usuário por meio de uma lista de assuntos até páginas específicas do sítio da Receita Federal, o serviço conseguia esclarecer, em 2006, aproximadamente, 75% das dúvidas dos usuários.

O Sistema Integrado de Comércio Exterior, considerado a primeira iniciativa em Governo Eletrônico no Brasil, é o instrumento de controle informatizado para as diferentes etapas do comércio exterior brasileiro, integrando as atividades relacionadas com a Secretaria de Comércio Exterior – SECEX/Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, a Secretaria da Receita Federal – SRF/ Ministério da Fazenda e o Banco Central do Brasil – BACEN/ Ministério da Fazenda, no registro, acompanhamento e controle das diferentes etapas das operações de exportação e importação. O Siscomex promoveu a integração dos diversos órgãos envolvidos no controle do comércio exterior brasileiro em um só sistema, harmonizando conceitos, códigos e terminologias, o que tornou mais ágil o processo administrativo. Segundo os responsáveis pela iniciativa, além de acelerar as operações de comércio exterior, o Sistema permite o tempestivo acompanhamento da movimentação de entrada e saída de mercadorias do país. Com isso, é possível conhecer diariamente os resultados da balança comercial garantindo maior qualidade às estatísticas do comércio exterior brasileiro. A partir de 2002, o acesso ao Siscomex passou a ser feito a partir do sítio da Receita Federal na Internet.

Outra funcionalidade incorporada ao sítio eletrônico da Receita Federal foi o Cadastro de Pessoas Físicas (CPF). A base de inscritos do CPF passou também a conter informações de pessoas não obrigadas a declarar imposto de renda (isentos) – segundo dados de 2006, entre os mais de 157 milhões de inscritos no CPF, contabilizavam-se apenas cerca de 22 milhões de contribuintes como declarantes do imposto. Devido ao tamanho da base de inscritos e pelo fato de o CPF ser um cadastro nacional, seu número de inscrição foi adotado como um número chave pela sociedade. O crescimento da utilização do cadastro levou a Receita Federal a disponibilizar uma consulta pública à situação cadastral do CPF no seu sítio na Internet em agosto de 2002. Em 2006, este era o serviço que gerava a maior quantidade de acessos ao sítio da SRF. O recadastramento das pessoas físicas, em meados da década de 1990, também permitiu o uso do cadastro como chave no sistema computadorizado da Receita Federal e eliminou um número representativo de contribuintes fraudulentos, ao permitir o cruzamento de informações fiscais e econômicas.

Em outubro de 2002, a Receita Federal lançou o “Receita 222”, serviço que marcou uma nova fase no atendimento pela internet. Passaram a ser ofertados serviços que até então estavam restritos ao atendimento

presencial, em função da necessidade de proteção ao sigilo fiscal, graças à utilização da tecnologia de certificação digital, que, em conjunto com mecanismos de criptografia de dados, assegura a privacidade, o sigilo fiscal e a autenticidade dos emissores e destinatários de documentos eletrônicos e de ações realizadas por meio da internet.

Em fevereiro de 2003, o serviço de Consulta ao Extrato do Processamento da Declaração de Imposto de Renda Retido na Fonte (Dirf), que é a consulta aos dados da declaração após o processamento e que contém detalhamento sobre possíveis pendências na Declaração de Imposto de Renda Retido na Fonte (Dirf), entrou no ar. O declarante poderia consultar o resultado do processamento da Dirf, a partir do 7º dia após a entrega, acessando o endereço <http://www.receita.fazenda.gov.br>, informando o código do acesso (CPF/CNPJ e número do recibo de entrega), obtendo como retorno as seguintes classificações:

- **Em Processamento**, identificando que a declaração foi entregue e que o processamento ainda está sendo realizado;
- **Aceita**, indicando que o processamento da declaração foi encerrado com sucesso;
- **Rejeitada**, indicando que durante o processamento da declaração foram detectados erros e que a declaração deve ser retificada;
- **Retificada**, indicando que a declaração foi substituída integralmente por outra; ou
- **Cancelada**, indicando que a declaração foi cancelada encerrando, todos os seus efeitos legais.

Caso a declaração fosse rejeitada, o contribuinte deveria seguir as orientações contidas no "Extrato do Processamento". Em 20 de agosto de 2004, este serviço foi complementado pela oferta da funcionalidade de acesso ao extrato simplificado de processamento da Declaração do Imposto de Renda Pessoa Física (DIRPF). Com este serviço, ao informar o CPF e o recibo de entrega da DIRPF, o contribuinte passou a ter acesso a várias informações sobre o processamento de sua declaração.

Em dezembro de 2005, a Receita Federal inaugurou o Centro Virtual de Atendimento ao Contribuinte – o e-CAC. O novo centro, considerado uma evolução do “Receita 222”, mantinha o atendimento virtual a contribuintes e amplia o conceito de interação por meio da internet, melhorando serviços já existentes e criando outros, como, por exemplo, a Caixa Postal. O e-CAC oferece serviços de três tipos:

- **Acesso livre**: serviços de acesso irrestrito, tais como agendamento online de atendimento, consulta de situação cadastral de imóveis rurais – CAFIR/ITR, consulta de situação cadastral e emissão do comprovante, busca de código de endereçamento postal – CEP, consulta optantes pelo Simples, consulta de número de inscrição no CNPJ de candidatos e comitês financeiros – eleições 2006, classificação nacional de Atividades Econômicas – Fiscal/ CNAE – Fiscal, comprovante de inscrição e consulta a situação cadastral – CPF, solicitações no CPF para residentes no exterior,

certidão de regularidade fiscal do imóvel rural, CND conjunta – pessoa física e pessoa jurídica, download de programas para declaração de Imposto de Renda Pessoa Física e Pessoa Jurídica, declaração IRPF online, consulta de entrega de declaração online (exercício corrente e anteriores), consulta a restituição de IRPF, alíquota efetiva do IRPF, declaração anual de isento, consulta a entrega de declaração anual de isento, sistema eletrônico de declaração de porte de valores, consulta à entrega da declaração IR na fonte – Dirf, consulta situação optantes pelo Simples, impressão de formulários, Sistema de Informações Jurídico-Tributárias – Sijut, Acórdãos Conselho de Contribuintes – Pesquisa, Acórdãos das Delegacias da Receita Federal de Julgamento – Pesquisa, Ementário de Processos de Consulta da Receita Federal – Pesquisa, Cálculo e Preenchimento de Darf, SicalcWEB - Pagamento e Agendamento On-Line Tributos e Contribuições Federais – PF, SicalcWEB - Pagamento e Agendamento On-Line Tributos e Contribuições Federais – PJ, Pagamento do IRPF – (quotas, carnê leão, imposto complementar, ganho de capital), Pagamento e Agendamento On-line do IRPF, Consulta Códigos de Receitas, Validação do Comprovante de Arrecadação, Consulta a Parcelamentos Deferidos, Consulta Restituições IRPF - Exercício 2006, Consulta Restituições IRPF – Exercícios Anteriores a 2006, consulta a andamento de processo, Termo de Opção pelo Recob (Regime Especial de Apuração e Recolhimento do PIS/Pasep e da Cofins Incidentes sobre Combustíveis e Bebidas), Bebidas - Solicitação de Enquadramento/Reenquadramento e Papel Imune – Consulta a Estabelecimentos Registrados.

- **Acesso com senha/número de recibo:** Estes serviços exigem um número de recibo ou código de acesso, que são enviados pela RFB pelo correio em situações especiais, como consulta à situação do pedido do CNPJ feito via internet, cancelamento de solicitação no CNPJ feito via internet, confirmação da autenticidade do comprovante de inscrição e de situação cadastral no CPF, consulta ao andamento da solicitação no CPF, atualização das bases de pessoa física e pessoa jurídica, para bancos credenciados, inscrição no CPF para conveniados, avisos de cobrança – conta corrente de pessoa jurídica, fiscalização eletrônica – intimações DCTF, Sief Cobrança (revisão de lançamento), consulta de extrato simplificado DIRPF, declaração Dcide – combustíveis, consulta a não incidência da CPMF – MRE, para instituições financeiras, consulta DOI – relatório de erros, extrato simplificado do processamento IRPF, consulta a declarações de Pessoa Jurídica, consulta a declaração de informações econômico-fiscais da pessoa jurídica, sistema integrado de coleta resultado de processamento, consulta a mandado de procedimento fiscal – MPF, Consulta Requisição de Movimentação Financeira – RMF, Consulta Pagamentos por Órgão Conveniado, Rede Arrecadora de Receitas Federais, Parcelamento Especial - Paes (Refis II), Programa de

Recuperação Fiscal – Refis, Parcelamento do Simples, Parcelamento Excepcional – MP 303 de 29/06/2006, Pedido de Pagamento de Restituição – Peres, Programa Dirf x Darf - 2001/2002, Programa Dirpf x Dirf - 2001/2002, Informação de Selos de Controle Substituídos - Uso exclusivo da Casa da Moeda do Brasil, e SMV - Gerencial - Acesso das Secretarias Estaduais de Fazenda conveniadas.

- **Acesso com Certificado Digital:** Estes serviços estão disponíveis mediante o uso de Certificado Digital, como agendamento online de atendimento, consulta e alterações gerais nos dados cadastrais do cadastro do CPF, consulta integral da DIRPF, cópia da DIRPF, relação de declarações entregues, Opção pelo Recebimento da Legislação Diária do Sijut, Retificação de Darf, Cópia de Darf - comprovante de arrecadação, Parcelamento Geral, Pesquisa de Situação Fiscal, Consulta pelo beneficiário PF, Consulta pelo beneficiário PJ, Cadastro de Representantes Legais – SISCOMEX, Exportação – SISCOMEX, Mantra – SISCOMEX, Importação – SISCOMEX, Trânsito Aduaneiro – SISCOMEX, Internação Zona Franca de Manaus – SISCOMEX, Caixa Postal, Termo de Opção pelo Recob (Regime Especial de Apuração e Recolhimento do PIS/Pasep e da Cofins Incidentes sobre Combustíveis e Bebidas) e Procuração Eletrônica.

O e-CAC, por oferecer serviços que dão acesso a dados protegidos pelo sigilo fiscal, deve ser utilizado com certificação digital, que é, na realidade, um documento eletrônico de identidade emitido por Autoridade Certificadora credenciada pela Autoridade Certificadora Raiz da ICP-Brasil – AC Raiz e habilitada pela Autoridade Certificadora da RFB (AC-RFB), que certifica a autenticidade dos emissores e destinatários dos documentos e dados que trafegam numa rede de comunicação, bem assim assegura a privacidade e a inviolabilidade destes. O requisito primordial para se obter a assinatura eletrônica é ter regularizada a situação cadastral perante o CPF e o CNPJ. O serviço de certificação digital é oferecido, segundo o sítio eletrônico da Receita, pela Autoridade Certificadora da Receita Federal do Brasil, que garante a autenticidade dos certificados digitais emitidos, e operacionalizado por um conjunto de Autoridades Certificadoras Habilitadas (SERPRO – SRF, Certisign – SRF, Serasa – SRF, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo – SRF e Companhia de Tecnologia da Informação do Estado de Minas Gerais – SRF).

É preciso ressaltar que a tecnologia da certificação digital é uma iniciativa própria do setor privado, nascida para efetivar transações de comércio eletrônico. De fato, Mora (2005) aponta que, para a consolidação da sociedade da informação, tornou-se imperativo criar mecanismos que validassem as operações comerciais realizadas via internet. Nessa direção, o Sistema Brasileiro de Pagamentos¹³¹ incluiu entre as operações previstas essas transações,

¹³¹ O Sistema Brasileiro de Pagamentos foi organizado mediante a edição da Lei nº 10.214, de 27 de março de 2001, resultado da conversão da Medida Provisória 2.115-14, de 26 de janeiro de 2001. Congrega todas as entidades, os sistemas e os procedimentos relacionados com a transferência de fundos e de outros ativos financeiros, com o processamento e a liquidação de pagamentos em qualquer de suas formas. A Lei visa, em suma, regular a operação das câmaras de compensação e dos prestadores de serviços de compensação e a liquidação de débitos, que funcionam em vários setores do mercado de valores e títulos em geral, e cujo embrião foram as câmaras de compensação de cheques. O sistema brasileiro de pagamentos é descentralizado, compreendendo: a) compensação de cheques e outros papeis; b) compensação e liquidação de ordens eletrônicas de pagamentos de créditos e débitos; c) transferência de fundos e de outros ativos financeiros; d) compensação e

criando o conceito de certificação digital para concluir o ciclo de operações online. A certificação digital asseguraria autenticidade, integridade e validade jurídica a essas operações, desde que a assinatura digital¹³² tivesse as seguintes propriedades: singularidade (é única, diferindo até mesmo entre dois documentos do mesmo signatário); evidencia a autoria do documento; permite a averiguação da integridade do documento; e garante ao destinatário o não-repúdio por parte do remetente. Ainda segundo Mora, a demanda por certificação digital decorre do próprio amadurecimento do modelo de gestão tecnológica, uma vez que maior sofisticação das operações online exige procedimentos de segurança nas transações entre os agentes.

A partir dessa necessidade verificada nas transações comerciais, iniciou-se o processo de construção do que viria a ser o modelo de certificação digital brasileiro. De fato, em 2001, mediante a edição da Medida Provisória nº 2200, introduziu-se a Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileiras (ICP – Brasil), gerenciada pelo Comitê Gestor da ICP – Brasil. A ICP - Brasil consiste em um conjunto de técnicas, práticas e procedimentos a serem implementados pelas organizações governamentais e privadas brasileiras, com a finalidade de garantir autenticidade, integridade e validade jurídica a documentos em meio eletrônico, de modo que um documento certificado equivalha juridicamente a um autografado. Segundo Mora (2005) e Barra (2006), o modelo baseia-se na lógica das chaves públicas. Uma das chaves, de conhecimento público, permanece depositada na autoridade certificadora; a outra, privada, de conhecimento exclusivo do usuário, é armazenada na Autoridade Certificadora Raiz. Somente a chave privada é capaz de “abrir” a chave pública, o que o usuário faz ao validar uma operação. Com essa estrutura, a ICP – Brasil conseguiu apresentar ao cidadão ou aos empresários que buscaram a certificação digital um cartão inteligente ou *smart card*, além de dispositivos como um *token*, para que ele portasse seu certificado digital e pudesse autenticar-se numa rede de computadores, e até mesmo assinar digitalmente documentos eletrônicos. Essa mesma tecnologia já permitia, experimentalmente em 2002, e rotineiramente a partir de 2004, que as autoridades nos altos escalões do governo federal (basicamente, ministros de Estado e vice-ministros, ou Secretários-Executivos, e autoridades jurídicas, como os consultores jurídicos) pudessem conferir validade jurídica aos documentos tramitados eletronicamente – portarias, decretos, instruções normativas, leis e quaisquer outros que, para terem eficácia jurídica, precisem ser publicados no Diário Oficial da União.

A estrutura desenvolvida pelas autoridades certificadoras, no caso da Receita Federal, vem-se expandindo e diferenciando os serviços ofertados crescentemente. Basicamente, as alternativas de certificação digital podem ser diferenciadas pelo prazo de validade do certificado digital (anual, bianual e trienal) e pela forma de armazenamento

liquidação de operações com títulos e valores mobiliários; e) compensação e liquidação de operações realizadas em bolsas de mercadorias e futuros; f) compensação e liquidação de operações com derivativos financeiros; g) compensação e liquidação de operações de outras operações financeiras, desde que autorizadas. O sistema é controlado pelo Banco Central do Brasil ou pela Comissão de Valores Mobiliários, a quem compete conceder as autorizações de funcionamento das câmaras ou prestadores de serviços de compensação e de liquidação, nas respectivas áreas de competência.

¹³² A assinatura digital nada mais é que uma operação matemática na qual se faz uso de algoritmos de criptografia assimétrica para aferir, com segurança, a origem e a integridade dos documentos. Qualquer modificação no documento invalida a assinatura, o que é assegurado pelo princípio da “imutabilidade lógica” (Verissimo, 2002).

(no próprio computador, em um smartcard ou em um token). Com isso, a oferta se dá de forma bem diferenciada entre as prestadoras do serviço:

- No caso do SERPRO, a organização oferece o serviço via telefone (0800) com posterior contato presencial e também firmou parceria com os Correios para a concessão desse certificado em algumas agências, com um custo que varia, no caso de pessoas físicas, entre R\$80,00 e R\$110,00, e, para pessoas jurídicas, entre R\$ 130,00 e R\$ 220,00, dependendo do tipo e do número de funcionalidades associados. Basicamente, são dois tipos de certificados oferecidos – um certificado tipo A1, com validade de um ano, gerado na estação de trabalho do próprio cliente, com sua chave privada e seus dados gravados em mídia - CD-Card, CD, disquete ou outro e pode, a partir dessa mídia, ser instalado em qualquer outro computador; e um certificado tipo A3, com validade de três anos, considerado mais seguro, pois o par de chaves (pública e privada) e demais informações do titular do mesmo são gerados e gravados em dispositivo eletrônico específico – smartcard ou token – cujo acesso só é possível por meio de uma senha pessoal e não é permitida a exportação ou reprodução de seu conteúdo. O certificado digital do tipo A3 pode ser utilizado em diversos computadores, desde que estes possuam a entrada USB para conexão.
- No caso da Certisign, os serviços oferecidos, basicamente todos online, com pagamento eletrônico feito no próprio sítio, são mais diferenciados: para pessoas físicas, o serviço variava entre R\$ 100,00 e R\$ 400,00, dependendo da sofisticação exigida, e entre R\$ 225,00 e R\$ 475,00, para pessoas físicas. Basicamente, distinguem-se entre a concessão do certificado A1 e A3, variando na oferta de instrumentos para armazenamento do certificado (*smartcard* com e sem leitora, *token* etc.).
- O SERASA oferecia os serviços, mas não o certificado do tipo A1 – oferecia apenas o certificado do tipo A3, diferenciando-os pelo período de validade: o e-CPF com validade de 2 anos custaria R\$ 290,00 e o de 3 anos, R\$ 380,00; o e-CNPJ com validade de 2 anos custaria R\$ 340,00 e o de 3 anos, R\$ 465,00.
- A Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, por sua vez, oferece o kit de certificação digital a pessoas físicas a preços que variavam de R\$ 90,00 (o mais simples, do tipo A1, armazenado em computador, com validade de um ano) a R\$ 350,00 (o mais sofisticado, do Tipo A3, gerado e armazenado em cartão inteligente e acompanhado de leitora de cartão) e a pessoas jurídicas a preços variando entre R\$ 110,00 e R\$ 400,00.
- Por fim, a Companhia de Tecnologia da Informação do Estado de Minas Gerais oferecia os serviços de certificação digital para pessoas físicas com preços variando entre R\$ 100,00 (A1) e R\$ 350,00 (A3, com token) e para pessoas jurídicas, entre R\$ 150,00 (A1) e R\$ 425,00 (A3, com token).

É preciso ressaltar que a estrutura de certificação digital montada teve maior impulso a partir de 2006, quando, por Instrução Normativa, a Receita Federal definiu que toda entidade com personalidade jurídica deveria, a partir de 2007, usar o Certificado Digital para encaminhamento da DIPJ 2007, ano-base 2006. Alegava-se, além disso, que a aquisição do Certificado Digital oferece vantagens como o cumprimento de suas obrigações tributárias, a resolução de pendências e o acesso a uma série de serviços diretamente pelo site da Receita Federal. No que concerne o relacionamento com os contribuintes pessoas físicas, poder-se-ia realizar o pagamento online de taxas, contribuições e impostos diretamente pelo sítio da Receita, com os cálculos de contribuições e impostos devidos e ventuais multas e juros por atraso de pagamento feitos diretamente pela instituição via internet, sem necessidade de certificação digital.

Apesar dessa assimetria de tratamento (para pagar, não é necessário efetuar certificação digital; para ser atendido, em caso de dúvida ou para esclarecer sua situação fiscal, as opções variam entre buscar a certificação digital e tentar um atendimento presencial, em burocracias que não necessariamente trabalham no regime 24/7), o e-CAC buscou representar mais uma efetiva opção ao atendimento tradicional. Em julho de 2006, na mesma esteira, foi instituído o projeto SPED, Serviço Público de Escrituração Digital, que consiste na alteração da sistemática atual do cumprimento das obrigações acessórias transmitidas pelos contribuintes às administrações tributárias. Os livros e documentos contábeis e fiscais em papel passariam a ser substituídos por documentos eletrônicos com certificação digital, garantindo assim a sua autoria, integridade e validade jurídica.

O SPED, no âmbito da Receita Federal, faz parte do Projeto de Modernização da Administração Tributária e Aduaneira (PMATA), que consiste na implantação de novos processos apoiados por sistemas de informação integrados, tecnologia da informação e infra-estrutura logística adequados. A regulamentação do SPED, feita por decreto em janeiro de 2007, não apenas oficializou o sistema, como promete conferir maior agilidade à sua implementação pela União, estados e municípios. Estes dois últimos, no entanto, ainda precisariam aderir oficialmente ao programa, de forma a estimular a emissão de nota fiscal eletrônica e a digitalização das escriturações contábeis e tributárias por parte das empresas.

A intenção maior do governo federal no fomento a esta iniciativa, segundo os especialistas na área tributária, era ampliar a arrecadação, principalmente com melhor fiscalização e aumento das barreiras à sonegação de impostos. Nesse sentido, na última semana de dezembro, também se publicou a resolução 3430, de 23 de dezembro de 2006, concedendo crédito de R\$ 300 milhões, para modernização das Secretarias Monetárias Estaduais, como forma de acelerar a implementação desses programas de digitalização das obrigações tributárias. Os maiores entraves ao pleno funcionamento do sistema, assim como para a certificação digital, está no custo exigido das empresas para a implementação do sistema de Nota Fiscal Eletrônica¹³³.

¹³³ O Projeto Nota Fiscal Eletrônica, ou NF-e, tem como objetivo a implantação de um modelo nacional de documento fiscal eletrônico que substitua a sistemática atual de emissão do documento fiscal em papel, com validade jurídica garantida pela assinatura digital do remetente, simplificando as obrigações acessórias dos contribuintes e permitindo, ao mesmo tempo, o acompanhamento em tempo real das operações comerciais pelo Fisco. A implantação da NF-e constituiria, na opinião das autoridades

Outro elemento importante garantido pela iniciativa de Governo Eletrônico no âmbito da administração tributária federal foi a possibilidade de utilização das informações a respeito da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira – CPMF¹³⁴. Em que pese as controvérsias a respeito do caráter temporário da contribuição e de sua natureza cumulativa, alegou a Receita que ela se tornara um poderoso instrumento de controle fiscal, pela possibilidade de cruzar informações sobre movimentação financeira com outras informações fiscais. Essa afirmação, no entanto, foi contraditada por um estudo publicado pela Fundação Getúlio Vargas (Arvate e Lucinda, 2004). Segundo esses pesquisadores, o combate à sonegação se daria porque as informações geradas na arrecadação (a cada movimentação financeira) poderiam indicar, por estimativa, a real renda de cada contribuinte – estimar-se-ia o volume de recursos de cada contribuinte e confrontar-se-ia com o informado pelo mesmo na sua declaração de imposto de renda. Sendo assim, não apenas aumentaria os recursos para a área de Saúde como também ajudaria na redução da sonegação e no tamanho da Economia Subterrânea¹³⁵. O que se vem comprovando, no entanto, é que não logrou reduzir o tamanho da economia informal e até mesmo se afirma que vem influenciando no seu crescimento (Arvate e Lucinda, 2004a; Arvate e Silva, 2004b). Estabeleceu-se, assim, com a experiência da CPMF, um círculo virtuoso no que se refere à utilização das ferramentas do governo eletrônico para combater a evasão fiscal e aumentar a arrecadação estatal, cujo combatido orçamento exigia cada vez mais recursos não apenas para fazer frente às despesas, como também para garantir o superavit fiscal primário.

Outra frente aberta pela experiência da Receita foi a busca pela simplificação dos procedimentos de pagamento de tributos e de formação de bancos de dados cadastrais no âmbito das três esferas de Governo. Com a sanção da Lei Complementar 123, de 14 de dezembro de 2006, por exemplo, obteve-se a regulamentação do Simples Nacional¹³⁶, um sistema único para o recolhimento de impostos federais, estaduais e municipais. A partir de 1º de julho de 2007, cerca de 3 milhões de empresários (donos de empresas médias ou menores) entrariam num portal na Internet, informariam as receitas do mês e gerariam automaticamente um formulário DARF para ir ao banco e pagar todos os impostos de uma vez.

tributárias, grande avanço para facilitar a vida do contribuinte e as atividades de fiscalização sobre operações e prestações tributadas pelo Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e pelo Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Num momento inicial, a NF-e seria emitida apenas por grandes contribuintes e substituiria os modelos, em papel, tipo 1 e 1A.

¹³⁴ A CPMF originou-se do antigo Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira – IPMF – que vigorou no mesmo formato da atual CPMF (cobrado sobre qualquer movimentação financeira), com uma alíquota de 0,25%, entre janeiro e dezembro de 1994, quando, segundo dados da Receita Federal, teve uma arrecadação de 1,01% do PIB brasileiro. Em janeiro de 1997, o governo começou a cobrar a CPMF depois de uma interrupção de dois anos na cobrança do IPMF, com a justificativa de cobrir o rombo orçamentário na área de Saúde, prejudicada após as modificações introduzidas pela Constituição de 1988, com a criação de mais gastos na área de Previdência e Assistência Social, mas não aumentando os fundos para fazer face ao percentual de aumento de gastos. No texto de aprovação da CPMF, havia uma proibição explícita para que a Receita Federal usasse as informações de arrecadação geradas pela Contribuição com a finalidade de formalizar créditos fiscais contra os sonegadores, para preservar o sigilo bancário dos contribuintes. Apenas após apresentar as estimativas de sonegação nos valores agregados, em 2001, governo e congresso ficaram convencidos de que a Receita Federal deveria usar os dados imputando créditos fiscais não existentes aos sonegadores – de qualquer forma, mesmo antes da utilização oficial por parte da Receita destas informações, os contribuintes temiam esta finalidade na arrecadação.

¹³⁵ Entre as atividades da Economia Subterrânea que se pretendia reduzir, encontravam-se atividades ilegais com transações monetárias (comércio de bens furtados, mercados de drogas, prostituição, jogo, contrabando e operações fraudulentas) e sem transações monetárias (comércio de drogas – barter – bens roubados, contrabandeados etc., produção de drogas para consumo próprio e roubo para uso próprio) e também atividades legais com ou transações monetárias como evasão de impostos (renda de trabalho autônomo não informada; salários e ativos de trabalho não informado relacionado a bens e serviços legais, comércio de mercadorias e serviços) e tributos com possibilidade de não realização (desconto dos empregados, benefícios adicionais ou trabalho feito para si ou para ajudar vizinhos).

¹³⁶ Sistema único de recolhimento de impostos, que permite a adesão de empresas cujo faturamento anual seja de até R\$ 2,4 milhões, o que inclui empresas de tamanho médio e todas as pequenas e muito pequenas. O Simples Nacional inclui os seguintes impostos: ISS (municipal), ICMS (estadual), além dos impostos federais – PIS/Cofins, Imposto de Renda, Contribuição Social sobre Lucro, INSS (a parte de responsabilidade da empresa) e Imposto sobre Produtos Industrializados.

Todos os detalhes da regulamentação da LC 123 precisariam ser definidos até junho de 2007, segundo os responsáveis da Receita Federal, para garantir que o portal ficasse pronto a tempo e que todas as empresas que operassem no sistema denominado Simples Federal pudessem fazer a migração para o Simples Nacional, já que, quando a Lei entrasse em vigor, o Simples Federal deixaria de existir. Cerca de 2 milhões de microempresas e de empresas pequenas já funcionavam sob o regime do Simples Federal (que não inclui ISS e ICMS) e deveriam migrar, automaticamente, para o Simples Nacional (que engloba impostos municipais, estaduais e federais numa única alíquota). Esperava-se, ainda, a adesão de cerca de um milhão de empresas, segundo cálculos da Receita, desde que estivessem em dia com o fisco e que o sistema aceitasse suas atividades econômicas.

Para que um único DARF contivesse todos os impostos a pagar, o sistema do Simples Nacional precisaria conter as regras de 27 legislações estaduais de ICMS e as 5.500 legislações municipais de ISS, além das legislações a respeito de impostos federais. Os recursos entrariam nos cofres do tesouro público, responsável pelo repasse das parcelas devidas para estados e municípios. Com o sistema do Simples Nacional, a Receita produziria, no fim do ano, uma declaração de imposto de renda, sem a necessidade de o empresário preencher formulários – bastaria, apenas, entrar no portal do Simples Nacional, conferir a declaração automática e confirmar os dados. Não há obrigação de investimento em tecnologias complexas para acesso ao portal; no entanto, sem investir pelo menos um pouco em tecnologia, estados e municípios mais pobres não terão condições de interagir com o sistema¹³⁷.

Outro marco nessa tendência a se firmar o Estado fiscal ocorreu na década de 90, com a assinatura do Convênio ICMS 08/1996 e depois, em 1998, com a instituição do Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ), em substituição ao antigo Cadastro Geral de Contribuintes (CGC). O CNPJ surgiu como uma proposta de racionalização de recursos e procedimentos dos diversos cadastros existentes e previa a adesão de todas as administrações tributárias estaduais e municipais, com posterior integração nacional do cadastro tributário. Entretanto, devido a questões de legislação e a dificuldades de ordem operacional apontadas à época, sobretudo no âmbito tecnológico, o CNPJ não conseguiu atender aos objetivos previstos.

Em dezembro de 2003, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 42, que introduziu o inciso XXII ao art. 37 da Constituição Federal, determinando que as administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios atuem de forma integrada, inclusive com o compartilhamento de cadastros e de informações fiscais. Atendendo à determinação constitucional, realizou-se em julho de 2004, em Salvador, o I Encontro Nacional de Administradores Tributários (ENAT), reunindo os titulares das administrações tributárias federal, estaduais, do

¹³⁷ Para que os estados e municípios se informatizassem e pudessem aderir ao Sistema Público de Escrituração Digital (SPED) e ao cadastro sincronizado, o Conselho Monetário Nacional aprovou a resolução 3430 (de dezembro de 2006), e com a resolução criou uma linha de crédito específica no BNDES para investimentos em tecnologia para administrar as receitas e a gestão fiscal. Conforme a resolução, até junho de 2009, o BNDES poderia financiar operações para os estados no valor total de R\$ 300 milhões. Os recursos poderão ser aplicados no desenvolvimento e aperfeiçoamento de sistemas de informação, serviços e processos de suporte à gestão fiscal, financeira e patrimonial; em informatização, incluindo desenvolvimento de software; em capacitação e treinamento de pessoal técnico; e até na contratação de estudos e consultorias sobre problemas econômicos ou tributários, inclusive o controle da evasão fiscal. O Banco Interamericano de Desenvolvimento também instituiu uma linha de crédito destinada a financiar projetos de infra-estrutura de TI no setor público, para que se modernizem e possam aderir ao SPED e ao cadastro sincronizado.

Distrito Federal e dos Municípios das capitais. O encontro teve como objetivo a busca de soluções conjuntas das três esferas de Governo que possibilitassem uma atuação integrada e o compartilhamento de informações fiscais e cadastrais entre as administrações tributárias municipais, estaduais e federal. O principal documento resultante desse encontro foi o Protocolo de Cooperação ENAT nº 01/2004, que objetivava a construção de um cadastro que atendesse aos interesses das respectivas Administrações Tributárias.

Em agosto de 2005, em São Paulo, realizou-se o II ENAT, no qual os participantes assinaram novos Protocolos de Cooperação, como o Protocolo de Cooperação ENAT nº 01/2005, mediante o qual os signatários se comprometeram a inserir no sistema de cadastro sincronizado, além das juntas comerciais e os cartórios de registro de pessoas jurídicas, todos os demais órgãos da administração tributária e demais entidades que participem do processo de formalização e legalização de entidades e regulação de atividades econômicas¹³⁸, objetivando (a) simplificação e racionalização dos processos de inscrição, alteração e baixa das pessoas jurídicas e demais entidades (entes econômicos), com a conseqüente redução de custos e prazos, além da garantia de maior transparência a todo o processo; e (b) harmonização das informações cadastrais das pessoas jurídicas e demais entidades entre os convenientes, permitindo que estes atuem com maior eficiência e eficácia.

Tais objetivos, afirmam os responsáveis pela iniciativa, poderiam ser alcançados pelas seguintes características do Cadastro:

- Identificador cadastral único: o número da inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) - (SRF);
- Entrada única de dados para todos os convenientes; e
- Sincronização entre os cadastros dos órgãos convenientes, que continuarão a ter autonomia e gestão sobre os seus respectivos cadastros (inscrições, alterações e baixas dos dados cadastrais dos estabelecimentos, por exemplo, serão efetuadas com o deferimento compartilhado entre os órgãos envolvidos).

A implementação do Projeto Cadastro Sincronizado Nacional é gradativa, dada a disparidade da prontidão tecnológica entre as diversas entidades que compõem o sistema de administração tributária brasileiro e, até o momento, aderiram ao Cadastro Sincronizado Nacional a Secretaria da Receita Federal, a Secretaria de Fazenda do Estado da Bahia (Sefaz – BA) e a Secretaria de Negócios da Fazenda do Estado de São Paulo (Sefaz - SP). Nesses dois estados, inclusive, tornou-se possível uma coleta única de dados, visando à atuação de forma integrada, com o compartilhamento de cadastros e de informações fiscais.

¹³⁸ Mais recentemente, em 2006 – 2007, com a absorção, na estrutura da Secretaria da Receita Federal no Ministério da Fazenda, das atribuições da Secretaria de Receita Previdenciária, houve um considerável aumento das atividades e rotinas relacionadas à administração tributária, mas isso será tratado em maior profundidade no próximo capítulo.

A Secretaria da Receita Federal, em 2007, encontrava-se prestes a homologar mais 18 convênios nesse projeto, completando, assim, 32 convênios assinados com estados e municípios. A partir de maio de 2007, depois das homologações, entrariam no cadastro sincronizado mais oito estados: Rio de Janeiro, Minas Gerais, Espírito Santo, Pará, Rio Grande do Norte, Maranhão, Alagoas e Acre; mais dez municípios: São Paulo, Belo Horizonte, Vitória, Salvador, Curitiba, Santos, Belém, Manaus, São Luís e Natal.

Uma experiência com tamanha repercussão não passou em branco, nem para os defensores do Estado Virtual, nem para seus críticos. De fato, houve diversas ocasiões em que se demonstrou o reconhecimento pelo pioneirismo, pela inovação e pela qualidade dos serviços da Receita Federal via internet, o que levou associações de classes, órgãos públicos e empresas privadas nacionais e internacionais a conferir vários prêmios pelo projeto. Além das premiações, a Receita Federal recebeu da Microsoft do Brasil elogio ao Receitaneet - Programa de Entrega de declarações de Imposto de Renda via Internet por se tratar, à época, de uma solução inédita em nível mundial e por atender aos requisitos definidos por Bill Gates na sua conceituação de “*Digital Nervous System*”¹³⁹.

Um aspecto interessante desse projeto é o fato de que, desde o início, buscou-se a interatividade. Em 2006, como parte das comemorações dos 10 anos da página da Receita Federal na internet, foi realizada, no período de 11 de julho a 31 de agosto de 2006, uma coleta de depoimentos junto aos usuários do sítio, com o objetivo de conhecer a opinião de quem acompanha de perto esse trabalho. O resultado obtido, extraído de cerca de quatrocentos relatos oriundos de todas as regiões do país e até do exterior, mostrou o nível de satisfação em relação aos serviços e informações disponíveis no sítio, várias sugestões de melhoria e também algumas críticas.

Com relação ao grau de instrução dos usuários “entrevistados”, a maior parte deles, 57%, possuía diploma de Ensino Superior. Ademais, 26% tinham Ensino Médio, 14%, pós-graduação e, 1%, Ensino Fundamental. Outro parâmetro que variou bastante foi a faixa etária das pessoas que mandaram os depoimentos, mas predominaram mensagens de cidadãos com idade superior a 30 anos: 31 a 45 anos - 37%; 46 a 59 anos - 33%; 18 a 30 anos - 20%; e maiores de 60 anos - 10%

Nos relatos recebidos, 74% dos usuários elogiaram a qualidade das informações e serviços oferecidos pela Receita Federal via internet; 19% apresentaram sugestões construtivas para que a organização melhorasse ainda mais a prestação de serviços, e 7% criticaram o conteúdo disponível no sítio. Uma análise mais apurada dos comentários apontam os aspectos relacionados à agilidade, modernidade, inovação, pioneirismo e conclusividade como pontos fortes do atendimento da Receita Federal na internet. Os relatos também trouxeram críticas visando a sanar demandas dos usuários, que podem ser classificadas, de forma resumida, em duas categorias: a de melhoria de procedimentos

¹³⁹ O conceito de *Digital Nervous System* refere-se a sistemas que auxiliam no desenvolvimento da empresa, da mesma forma que o sistema nervoso auxilia o corpo humano a sobreviver. Colabora na tomada de decisões, poupa tempo e dinheiro e torna os negócios mais eficientes, além de desenvolver melhores relacionamentos com clientes e parceiros. Construindo a infra-estrutura certa, o DNS permite às companhias obter informações de maneira mais rápida e de modo padronizado, impactando seu posicionamento em um mercado global. Há três princípios que tornam possível para uma empresa desenvolver uma infra-estrutura tecnológica e criar um sistema que permita aos funcionários utilizar todo o conhecimento dentro de uma organização, possibilitando atender rapidamente e de maneira criativa a demanda do mercado: Gerência do conhecimento; Operações (*Business Operations*) e Comércio (*Commerce*).

existentes (como o acompanhamento do processamento da Declaração do Imposto de Renda Pessoa Física) e a proposta de criação de novos serviços via internet (como a consulta de situação fiscal de contribuintes através do sítio).

No caso do acompanhamento do processamento da DIRPF, alguns contribuintes criticaram o fato de que o sítio não tinham um serviço efetivo com relação a esta questão e não esclarecia se não receberam a restituição do imposto de renda a que fariam jus devido ao tempo normal de processamento ou a alguma incorreção identificada em suas declarações, o que seria motivo para melhoria do serviço.

Alegadamente, pela obrigação legal de proteção ao sigilo fiscal, afirmam os responsáveis pelo projeto que muitas informações não podem ser prestadas sem a confirmação da identidade do contribuinte. Apenas quem possua o certificado digital, que prova a identidade do usuário, poderia acessar dados mais detalhados através da internet. Houve manifestação no sentido de ampliar os serviços disponíveis para quem não tivesse a certificação digital, mas aparentemente esta demanda não poderia ser atendida pela instituição.

A resposta a essa demanda veio, porém, com a edição da Portaria nº 523, de 27 de abril de 2007. Neste ato, o Secretário da Receita Federal dispôs que as pessoas físicas e jurídicas poderiam agendar atendimento, a partir de pelo menos um dia útil após o acesso ao sítio da Secretaria da Receita Federal (SRF), para os seguintes serviços: comprovação de liquidação de débitos - Pessoa Física (Cobrança PF - Regularização CCPF); Certidão Negativa de Débitos - Pessoa Física (CND -PF); negociação da forma de parcelamento e emissão dos formulários - Pessoa Física (Parcelamento PF - Negociação); retificação de Documento de Arrecadação de Receita Federais (DARF) - Pessoa Física (Redarf - PF); atendimento a débitos declarados em DCTF (Cobrança PJ - Regularização FISCEL); Certidão Negativa de Débitos - Pessoa Jurídica (CND -PJ); negociação da forma de parcelamento e emissão dos formulários - Pessoa Jurídica (Parcelamento PJ - Negociação).

Caberia a cada unidade da SRF, no entanto, estabelecer a forma de atendimento, bem assim demais serviços que poderão ser agendados, de acordo com as peculiaridades locais. O acesso ao agendamento pela Internet poderia ocorrer por meio de Certificação Digital do contribuinte; no caso de quem não detivesse Certificação Digital, com a informação do número do Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) e data de nascimento do representante ou do próprio contribuinte; número do CPF ou do Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) do contribuinte para quem será prestado o serviço. Em cada agendamento, seria possível incluir serviços relacionados a um único contribuinte e só poderiam ser escolhidos dois serviços diferentes por representante do mesmo contribuinte – o que significa que, para cada número do CPF do representante e o número do CPF/CNPJ do contribuinte representado seria possível conceder apenas duas senhas de atendimento para um mesmo dia.

Na impossibilidade de comparecimento no horário previamente agendado, o contribuinte poderia cancelar a senha de atendimento por meio do sítio da SRF na Internet, até as 21 horas (horário de Brasília) do dia anterior à data

escolhida para o atendimento. O não comparecimento do contribuinte ou de seu representante para o atendimento na unidade da SRF, na data e no horário agendados, por duas vezes no período de seis meses, implicaria o bloqueio do agendamento pela Internet para este contribuinte por trinta dias, contados da segunda ocorrência.

Outro importante marco no desenvolvimento da administração tributária foi a criação da Secretaria da Receita Federal do Brasil, que, a partir de maio de 2007, começou a integrar o funcionamento das unidades da Secretaria da Receita Federal (arrecadação de impostos) e da Secretaria da Receita Previdenciária (recolhimento de contribuições). Por força da lei que criou a Receita Federal do Brasil, tomou-se obrigatória apresentar ao público cerca de 100 unidades integradas já em 2007, num esforço conjunto entre a Receita, o Serpro e a Dataprev. Para a integração completa dos órgãos, previam-se ações de curto, médio e longo prazos. As unidades de atendimento ao público são parte da infra-estrutura do projeto e se incluem nas ações de curto prazo. Nas ações de médio prazo, está a integração dos sistemas e o estabelecimento de novos procedimentos de trabalho, o que exige negociações entre técnicos da Receita e da Previdência, para garantir que em algum momento, ainda que seja anos à frente, seus sistemas se transformem em sistemas únicos de processamentos dos dados do contribuinte. Essa integração será abordada mais à frente, em outro estudo de caso.

O que se pode adiantar, no entanto, é que os responsáveis pela arrecadação insistem no discurso de que o uso das TIC na relação entre o contribuinte e a Receita Federal garantem facilidades e conforto aos usuários – e não à Receita. Utilizam, mais recentemente, como argumento, a utilização da tecnologia de Gerenciamento Eletrônico de Documento (GED), que trata da imagem dos documentos gerados ao longo dos trâmites administrativos e de *Workflow*, que cuida da integração da imagem com o fluxo do trabalho que envolve as pessoas, as aplicações e o banco de dados da SRF. Para eles, que não mudam os processos administrativos em si, estes seriam grandes avanços, uma vez que consolidam um modelo totalmente digital na prestação dos serviços por meio da Internet, disponíveis para os contribuintes que passaram pelo processo de obtenção da assinatura e dos Certificados Digitais, já analisados anteriormente.

Este serviço, denominado e-Processos, oferece acompanhamento das solicitações de abertura de processos, juntada de documento, análise, pendências ou intimações e está implantado na Delegacia da Receita Federal e na Delegacia de Julgamento em Salvador, Bahia. Após a fase de testes e ajustes necessários, o sistema poderá ser expandido para os Conselhos de Contribuintes e, posteriormente, para todas as unidades da Secretaria da Receita Federal e para a Procuradoria da Fazenda Nacional. Os argumentos em defesa da implementação do e-Processos variam do desafio e reduzir o tempo de julgamento das demandas (um litígio dura em média 2 anos em cada uma das três instâncias de julgamento administrativo existentes – Delegacias da Receita Federal de Julgamento, Conselho de Contribuintes e Câmara Superior de Recursos Fiscais) até o período médio que o crédito fiscal questionado leva para ser executado judicialmente pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, em caso de inscrição em dívida ativa

(cerca de 80% desse crédito só pode ser executado entre 4 a 6 anos). A maior parte desse tempo é gasto com o julgamento, seguido pela ciência do julgamento, que leva em média 200 dias, e a recepção e instrução processual, com média de 150 dias. Outro fator de otimização é que toda a movimentação, distribuição de processos, e anexação de acórdãos poderá ser feita em lote.

O e-Processos segue de perto as políticas estabelecidas no Modelo de Gestão de TI da Secretaria da Receita Federal, o que permite afirmar que é baseado em diretrizes que visam a unificar o tratamento da informação, em especial os aspectos de segurança, de softwares e de infra-estrutura. No entanto, segue procedimentos burocráticos padrões, que não são necessariamente amigáveis ou voltados para o interesse do cidadão-contribuinte – ainda seria necessário, dessa forma, ampliar esse conhecimento para o público mais amplo.

Com a integração das duas grandes estruturas de arrecadação, as equipes da Receita e do Serpro trabalhavam, em 2007, para que os benefícios do e-Processo chegassem à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e, a partir dessa experiência, também à Previdência Social, para garantir redução e melhoria do gasto público e o compartilhamento de sistemas disponibilizados via Web.

7.3. Críticas ao modelo de implementação das TIC na administração tributária brasileira.

Além das questões apontadas nos subitens anteriores, é preciso, ainda, apontar outras questões relevantes que a utilização intensiva das TIC pela administração tributária ou deixaram de lado ou eventualmente pioraram, no que diz respeito ao seu relacionamento com o contribuinte-cidadão. Essas questões dizem respeito à violação de princípios constitucionais estabelecidos para a administração pública, insegurança jurídica e discriminação injustificada entre contribuintes, por parte da Secretaria de Receita Federal não apenas quando fiscaliza e recolhe Imposto de Renda de Pessoas Físicas, como também quando não permite que as instâncias de recursos exerçam sua função plenamente, deixando-as de fora das listas de utilização prioritária das TIC, quando isso efetivamente interessa ao cidadão.

Diversos críticos do desrespeito aos direitos dos cidadãos apontam a violação aos princípios constitucionais pela Receita Federal ao fiscalizar a entrega do IRPF (Oliva e Rezende, 2007). Para começar, apontam que, nos termos da lei nº 9250, de 26 de dezembro de 1995, estabelece a obrigatoriedade de apresentação de declarações de rendimentos e faculta à Receita Federal a prerrogativa de aprovar o modelo da declaração, mas não a de impor obrigações adicionais. No entanto, a Receita Federal, a cada exercício, aprova, por Instruções Normativas e Portarias – ou seja, normas infra-legais – formulários e programas de computador que definem condições outras que as exigidas em Lei. Esses atos feririam o princípio da reserva legal e não poderiam nem criar obrigações ou tampouco impor restrições arbitrárias aos contribuintes.

No entanto, ao impedir que os contribuintes utilizem formulários em papel, mas que apenas utilizem os programas de computador distribuídos pela Receita Federal, fazem com que os cidadãos incorram em ilegalidades. Primeiro porque os programas distribuídos, embora sejam de domínio público, não acompanham uma licença de uso, confrontando o que dispõe a lei nº 9609, de 19 de fevereiro de 1998, que dispõe que o uso de programa de computador no Brasil é objeto de comprovação de aquisição de contrato de licença ou de documento fiscal relativo à aquisição ou licenciamento de cópia, para comprovação da regularidade do seu uso.

Para esses críticos, além do risco jurídico decorrente da ausência de licença, há diversos outros associados com a segurança do processo de entrega de declarações eletrônicas. Para eles, o contribuinte não tem total segurança no que se refere ao processo de declaração de rendimentos via internet porque, uma vez que o processo é uma “caixa-preta”, na hipótese de haver servidores com acesso ao serviço de processamento das declarações com intenção de prejudicá-lo, diversos seriam os pontos fracos na cadeia: seria possível, a partir do momento que se conhece o CPF do contribuinte, inserir bugs ou vírus que impeçam o preenchimento da declaração eletrônica ou a entrega da declaração via Internet; que emitam recibos de IRF inválidos, de forma imperceptível ao contribuinte, ou que evitam sua emissão. Seria possível, ainda, adulterar a declaração, antes, durante ou após a entrega, sem conhecimento do contribuinte, alegar o recebimento de declarações retificadoras ou vazar informações do contribuinte sem seu conhecimento, inclusive certificados digitais.

Para evitar esses problemas, seria necessário garantir a todo contribuinte formas de entregar sua declaração de juridicamente seguras, não apenas por formulário em papel, mas a garantia de auditoria dos sistemas utilizados pela Receita Federal, por parte do cidadão que opta pelo envio eletrônico, ou, alternativamente, que este possa implementar seus próprios programas, de acordo com as especificações que a própria Receita Federal deveria publicar, no tocante a formatos de arquivos, protocolos de comunicação e requisitos para validação de declarações e recibos, como já se vê ocorrer em outros países, como o Equador e seguindo as recomendações da e-PING mais recentes, no que se refere à adoção preferencial de sistemas de padrões abertos.

A necessidade de estabelecimento de um canal seguro de comunicação para o envio da declaração tem também outra motivação: preservar os dados privados dos contribuintes, o que não é afetado pela divulgação do código fonte das aplicações, dos formatos de arquivo e protocolos de transmissão. Como o processo é todo envolto em segredo, fica difícil distinguir o que é sigiloso por questão de segurança do que é sigiloso para não se tornar público o que é vulnerável no sistema, ou seja, o que, de maneira acidental ou intencional, é possível de induzir o sistema a se comportar fora das especificações.

Outro ponto vulnerável apontado pelos críticos e também pelos defensores do Software Livre é a suposta violação ao princípio da impessoalidade. Ao ter escolhido, arbitrariamente, a plataforma MS-Windows, em 1996, em função de sua imensa penetração, não apenas a Receita Federal favoreceu a preservação do monopólio da Microsoft,

como incorreu em desrespeito ao consumidor. Lembre-se que um dos argumentos levantados em 2001 para suspender os projetos de utilização das TIC nas escolas públicas e na instalação dos Telecentros foi, justamente, a suspeita de favorecimento da Microsoft na licitação dos equipamentos. Curiosamente, a Receita Federal não se preocupou com o fato de utilizar softwares de código fechado e tecnologias inaudíveis, e tampouco parece se preocupar com a livre concorrência e as empresas brasileiras de pequeno porte, conforme os princípios da ordem econômica estabelecidos na Constituição Federal. É fato que introduziu o uso de máquinas virtuais Java, disponíveis gratuitamente, com licença restrita, em vez do oneroso MS-Windows, porém, em vez de alcançar a almejada impessoalidade, apenas passou a favorecer mais uma empresa, também estrangeira.

Caso a Receita Federal pudesse contar com plataformas de software livre e códigos abertos, com possibilidade de inserção de correções e de melhoramentos voluntários aos seus programas, teria aumentada a eficiência de seu investimento. Mesmo que haja interesses comerciais na criação e distribuição de modificações, uma vez que o Serpro pode querer vender os sistemas a outros países, ou mesmo de programas alternativos completos, não haveria violação ao princípio da impessoalidade se a possibilidade fosse estendida a todas as pessoas físicas e jurídicas, de modo a reduzir desigualdades regionais, conforme princípio da ordem econômica. Isso ocorreria caso os programas da Receita Federal fossem produzidos na forma de Software Livre, sob licença *copyleft*, exigindo o uso dos mesmos termos de licenciamento para distribuição de versões modificadas.

Os defensores do Software Livre também lembram que a exigência de uso do software arbitrariamente definido pela Receita Federal não respeita as liberdades de seus usuários, o que redundaria em discriminação filosófica e política. Esse quadro é agravado no momento em que a Receita Federal exige de um contribuinte, sem respaldo de lei, o preenchimento e entrega de sua declaração em programa de computador não Livre, sem oferecer-lhe as alternativas de preenchimento em papel ou da criação de Software Livre para esse fim, com agravante de discriminação pela ordem definida de pagamento de restituição, que segue o formato escolhido para a entrega da declaração.

Outras críticas que podem ser construídas referem-se à pouca (se existe alguma) modificação inserida no modo de a instituição agir, no que diz respeito tanto à “tradição” de editar “legislação” tributária pela publicação de normas infra-legais sem prévia previsão legal e ao viés anti-contribuinte. Este último ainda se percebe fortemente enraizado nas estruturas da administração tributária, o que se verifica ao avaliar as ilegalidades e incompatibilidades processuais em atos normativos infra-legais ainda em produção no âmbito daquela organização e, também na forma de organizar o serviço, que se analisam agora.

Tomem-se como exemplo desses comportamentos o parecer nº 1.087/2004, do Procurador-Geral da Fazenda Nacional, e a Portaria nº 820/2004, que tentaram, em 2004, justificar o recurso extraordinário a decisões dos Conselhos de Contribuintes e da Câmara Superior de Recursos Fiscais e submetê-las à apreciação do Poder

Judiciário, por serem favoráveis aos contribuintes. De fato, cerca de 50% das decisões proferidas pelo Conselho de Contribuintes, segundo Fuso (2005) e Andrade (2004), o que mostra o favorecimento do fisco federal, ou seja, acabam mantendo os lançamentos e as decisões de não homologações de compensações tributárias. Essas decisões, por óbvias razões, não foram motivo de impugnação pelo Procurador-Geral da Fazenda Nacional, nem no parecer retromencionado, nem na Portaria. No Parecer, olvidou-se também que o processo tributário está atrelado ao subsistema jurídico processual civil, que prevê a extinção do processo sem julgamento do mérito quando não concorrer qualquer das condições da ação, como a possibilidade jurídica, a legitimidade de partes e o interesse processual.

Isso denota, na opinião dos especialistas em direito tributário, evidente falta de interesse de agir, por parte da Fazenda Nacional, no que se refere à extinção do crédito tributário nos termos trazidos pelo Código Tributário Nacional e desrespeito aos princípios constitucionais de impessoalidade e legalidade, no que se refere às possibilidades de ajuizamento de ação de conhecimento e mandado de segurança pelos membros representantes da União Federal no plano tributário. No entanto, os fundamentos jurídicos expostos no Parecer foram assim encadeados:

- *"as decisões do Conselho de Contribuintes, não restam dúvidas, revestem-se da natureza de ato administrativo (...)"*; como tal, as decisões do Conselho de Contribuintes revestem-se dos elementos ou requisitos de quaisquer atos administrativos, quais sejam: a competência do agente, a finalidade, a forma, o motivo e o objeto do ato;
- para invalidá-los, têm competência tanto a Administração Pública quanto o Poder Judiciário, uma vez que *"a anulação consiste na declaração de invalidade do ato administrativo ilegítimo e ilegal, feita pela própria Administração ou pelo Poder Judiciário"*;
- *"(...) nenhum ato do Poder público poderá ser subtraído do exame judicial (de legalidade ou da lesividade do patrimônio público), seja de que categoria for (vinculado ou discricionário) e provenha de qualquer agente, órgão ou poder"*, sob o pálio dos incisos XXXV e LXXIII do artigo 5º da Constituição da República;
- diante dos incisos XXXV e LV do art. 5º,

"pode-se afirmar que a norma do art. 45 do Decreto nº. 70.235, de 1972 (recepção, este, com status de lei em sentido material), deve ser interpretada conforme a Constituição, no sentido de que não visou a impedir o acesso da Administração Pública ao Poder Judiciário, porque, se assim não for, seria ela (norma do artigo 45) incompatível com o princípio do monopólio da jurisdição pelo Poder Judiciário", ou seja, "a decisão final proferida pelo Conselho de Contribuintes, desfavorável a qualquer dos sujeitos da relação jurídico-tributária, pode ser submetida ao crivo do Poder Judiciário, seja para controle de legalidade, seja para controle de juridicidade, ou em razão de erro de fato ocorrido no julgamento administrativo".

Concluiu o parecerista, assim, que

"Nesse contexto, pode-se afirmar que as decisões do Conselho de Contribuintes do Ministério da Fazenda, desfavoráveis a qualquer um dos sujeitos da relação jurídico-tributária, sujeitam-se ao crivo do Poder Judiciário para controle de sua legalidade ou de sua juridicidade, ou em decorrência de erro de fato ocorrido no julgamento administrativo, mormente se e quando ofenderem os princípios administrativos e constitucionais (explícitos ou implícitos) que regem e informam a Administração Pública (v.g. da finalidade, da impessoalidade, da legalidade, da proporcionalidade, da igualdade, da supremacia do interesse público, da moralidade, da eficiência, da probidade, da boa-fé, da motivação da razoabilidade, entre outros)".

Esses atos normativos desrespeitam a condição de vinculação dos Conselhos de Contribuintes e da Câmara Superior de Recursos Fiscais ao Ministério da Fazenda, sendo verdadeiros órgãos do ente político maior – a União Federal. Assim, ao se questionar as decisões dessas instâncias, com tamanho desrespeito ao princípio da impessoalidade, estaria a própria União a desrespeitar suas decisões, ou, em outras palavras, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional argüiria judicialmente a decisão de outro agente nomeado pelo mesmo agente público que o nomeou – no caso, o Presidente da República, uma vez que este é quem nomeia o Presidente (ou Relator) do Conselho de Contribuintes ou da Câmara Superior de Recursos Fiscais. Se esses órgãos federais por eles representados terminam por decidir favoravelmente ao contribuinte, com outros julgadores em sua composição colegiada, seguindo os mesmos procedimentos, por que razão deveria sua decisão ser argüida judicialmente pela PGFN, que estaria abaixo deles hierarquicamente. A resposta só é encontrada na análise dos valores e convenções da organização, nitidamente anti-cidadão e anti-contribuinte.

Não obstante as controvérsias jurídicas verificadas pelos especialistas em direito administrativo e tributário, há ainda que se trazer à luz as conseqüências desse Parecer no âmbito do Ministério da Fazenda, ao recomendar a edição da Portaria n.º 820/04, a qual não apenas feriu de morte princípios constitucionais e legais no que se refere ao processo administrativo, como igualmente provocou insegurança jurídica, dadas a subjetividade e a abstração dos enunciados inseridos no artigo 2º, que inclui qualquer tipo de matéria temática tributária e fundamentos múltiplos quanto ao conceito de grave lesão ao patrimônio público, retroagindo a fatos que haviam ocorrido nos 5 anos anteriores (entre 1999 e 2004), estendendo tamanha abuso de direito às decisões favoráveis proferidas e encerradas há tempos, em total desrespeito ao princípio da irretroatividade das leis, apesar de o contribuinte não ter incorrido em má-fé e de não se ter percebido qualquer desrespeito, por parte das instâncias que lhe foram favoráveis, do processo tributário e administrativo. Outro não poderia ser o objetivo da União Federal a não ser a eliminação do sistema jurídico do direito do contribuinte ao devido processo legal, ao contraditório e à ampla defesa, em total desrespeito ao princípio da moralidade administrativa e da legalidade, quando desrespeitam as decisões dos julgadores dos Conselhos de Contribuintes e da Câmara Superior de Recursos Fiscais e definem, de antemão, sanções aos contribuintes, que sequer puderam se defender a tempo.

Um elemento adicional da estrutura da administração tributária que reforça o viés anti-contribuinte diz respeito à composição da remuneração dos servidores responsáveis pelo Fisco. Desde sua instituição, uma parcela

considerável da remuneração total era vinculada ao desempenho do servidor na arrecadação de tributos e, mais recentemente, no alcance de metas de arrecadação, tendência que se tornou mais clara a partir dos anos 1990.

De fato, nas reestruturações remuneratórias promovidas na Carreira Auditoria da Receita Federal de 1988 até os dias atuais, explicita-se que, a par do direito à percepção de vencimentos fixos, uma parcela considerável da remuneração passou a ser composta por gratificações de desempenho. Com a publicação da Lei nº. 7.711/88, de 22 de dezembro de 1988, a remuneração desses servidores passou a ser composta de salário básico, fixo, de acordo com o padrão de cada servidor, acrescido de uma gratificação variável, denominada Retribuição Adicional Variável – RAV. Essa gratificação era, na verdade, um tipo de divisão dos resultados de arrecadação tributária (multas e acréscimos legais recolhidos em decorrência da atividade operacional da Receita) que compunham um fundo específico, o FUNRAV, instituído pelo Decreto-lei nº 1.437, de 17 de fevereiro de 1975. Esse fundo era gerido por um Colégio de Representantes da Comissão de Administração da Retribuição Adicional Variável (CRAV), cuja composição majoritária era de Auditores-Fiscais (Secretário da Receita Federal, Coordenadores e outros). Em 1995, com a edição da Medida Provisória nº. 831/95, de 18/01/1995, estabeleceu-se uma relação entre o vencimento básico, fixo, e essa gratificação variável, estipulando o limite de pagamento da RAV em até 08 (oito) vezes o maior vencimento básico da respectiva tabela de cada categoria, de forma paritária aos servidores de nível médio, o que provocou, internamente, disputas violentas, uma vez que os recursos do Fundo, tendo de ser divididos com um percentual maior de pessoas, acabaria por ocasionar menor gratificação individual. Essa situação perdurou até 2002, quando o Governo Federal extinguiu a Retribuição Adicional Variável e instituiu nova forma de remuneração.

Nessa nova estrutura remuneratória, materializada pela edição da Medida Provisória 46, de 25 de junho de 2002, convertida na Lei nº 10.593, de 6 de dezembro de 2002, instituiu-se a Gratificação de Desempenho de Atividade Tributária - GDAT, devida aos integrantes da Carreira Auditoria da Receita Federal, Carreira Auditoria-Fiscal da Previdência Social e Carreira Auditoria-Fiscal do Trabalho, no percentual de até cinquenta por cento, incidente sobre o vencimento básico do servidor. Essa gratificação também seria atribuída em função do efetivo desempenho do servidor, bem como de metas de arrecadação fixadas e resultados de fiscalização; nos termos da lei e até vinte pontos percentuais da GDAT será atribuída em função do alcance das metas de arrecadação e resultados de fiscalização. Diversas alterações foram promovidas nessa legislação, por pressão das entidades representativas dos servidores do Fisco, ora no sentido de alterar o valor de vencimento básico sobre o qual incidiria a gratificação, ora no sentido de aumentar o percentual a ser pago, ora no sentido de incorporar definitivamente a gratificação ao Vencimento Básico.

Em uma dessas iniciativas, de fato, lograram obter a incorporação da GDAT ao vencimento, de forma indireta (a gratificação passou a ser paga integralmente, sem necessidade de avaliação). No entanto, pelos termos da Lei nº 10.910, de 15 de julho de 2004, criou-se, adicionalmente, a Gratificação de Incremento da Fiscalização e da

Arrecadação - GIFA, devida aos ocupantes dos cargos efetivos das carreiras de Auditoria da Receita Federal, Auditoria-Fiscal da Previdência Social e Auditoria-Fiscal do Trabalho, no percentual de até 45% (quarenta e cinco por cento), incidente sobre o maior vencimento básico de cada cargo das carreiras. A GIFA é paga aos Auditores-Fiscais da Receita Federal, aos Auditores-Fiscais da Previdência Social e aos Técnicos da Receita Federal na proporção de até um terço, em decorrência dos resultados da avaliação de desempenho e da contribuição individual para o cumprimento das metas de arrecadação e dois terços, no mínimo, em decorrência da avaliação do resultado institucional do conjunto de unidades da Secretaria da Receita Federal e do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS no cumprimento de metas de arrecadação, computadas em âmbito nacional e de forma individualizada para cada órgão.

O impacto da criação e do pagamento dessa gratificação somente é percebido quanto se comparam as metas de arrecadação necessárias para seu pagamento. Assim, em 2005, para que os servidores recebessem a GIFA no percentual de 45%, a organização teria que arrecadar R\$ 319 bilhões – segundo dados oficiais, foram efetivamente arrecadados R\$ 333 bilhões. Em 2006, para perceber o mesmo percentual de gratificação, teriam de ser arrecadados R\$ 358 bilhões, ou seja, houve um aumento de 12% em relação à meta de 2005. Para percepção do percentual de 95% de gratificação, com 70 pontos percentuais relacionados às metas institucionais, por sua vez, a arrecadação teria de ser de R\$ 362 bilhões, o que significou um aumento de 13,8% em relação a 2005.

Nessa mesma época, em 2004, definiu-se que parcela da remuneração devida aos Procuradores da Fazenda Nacional também estaria vinculada ao desempenho, não na arrecadação, mas na capacidade de redução das despesas orçamentárias decorrentes de decisão judicial, de obter resultados judiciais favoráveis à União e às suas autarquias e fundações públicas e de modificar a arrecadação da sucumbência decorrente da atuação judicial dos integrantes das respectivas carreiras. Essa parcela, denominada Gratificação de Desempenho de Atividade Jurídica – GDAJ, foi devida até 2006 aos ocupantes de cargos efetivos que desempenham funções jurídicas no Executivo (carreiras de Advogado da União, de Procurador Federal, de Procurador do Banco Central do Brasil, de Defensor Público da União e assemelhados) nos percentuais de até 30% (trinta por cento), em decorrência dos resultados da avaliação de desempenho individual do servidor e até 30% (trinta por cento). Em 2006, mediante a edição da Medida Provisória nº 305, de 29 de junho de 2006, posteriormente convertida na Lei nº 11.358, de 19 de outubro de 2006, sua remuneração foi substituída por subsídio para essas carreiras, além de outras, subsídio este fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória. Permanece, no entanto, o compromisso com a obtenção de excedente na arrecadação anual.

Outra polêmica medida que o Fisco anunciou em agosto de 2007 foi a assinatura de um convênio com a Serasa (que, não coincidentemente, é uma das entidades cadastradas pelo Governo para elaborar a Certificação Digital) e de uma portaria que autorizaria o envio dos nomes dos contribuintes já inscritos na dívida ativa da União

para a Serasa pela PGFN, como forma de pressioná-las a acertar as pendências. Pode-se ter uma dimensão do tamanho do constrangimento que essas pessoas passariam ao se considerar que a inclusão do nome no cadastro de proteção ao crédito pode impedir o consumidor de conseguir empréstimos bancários, financiamentos ou mesmo solicitar talões de cheques. Dos aproximadamente sete milhões de contribuintes nessa situação, no entanto, uma parcela ainda não definida sofreria a medida, uma vez que a PGFN não tinha definido, até o momento em que esse trabalho foi escrito, os critérios para a inclusão dos devedores. O objetivo da medida é claro: segundo dados da Serasa, entre 45% a 50% das pessoas que possuem dívidas no comércio acertam a pendência após serem incluídos no cadastro, devendo ocorrer o mesmo com débitos tributários – segundo o PGFN, isso seria cerca de R\$ 650 bilhões em valores de agosto de 2007 (Lula, 2007).

Essa iniciativa, no entanto, já está sob ataque de advogados tributaristas. Segundo o advogado Ives Gandra Martins (Gallo, 2007), a medida seria inconstitucional, uma vez que a Constituição garante às pessoas o direito de privacidade – sendo assim, o nome dos contribuintes com dívidas não poderia ser enviado à Serasa, pois a relação fica à disposição dos credores, expondo os devedores. Este posicionamento é semelhante ao externado pelo Instituto Nacional de Defesa do Contribuinte – INDC, especialmente no sentido de que pessoas sejam indevidamente incluídas no cadastro, uma vez que a Receita poderia cobrar uma dívida de um contribuinte que, por não reconhecer o débito, contesta-o na Justiça ou mesmo por processo administrativo. No caso de encaminhamento indevido, a jurisprudência firmada é favorável ao prejudicado, uma vez que Justiça tem concedido indenizações por danos morais a todas as pessoas incluídas indevidamente na Serasa. Além disso, não restou completamente explicado se tal medida não significaria uma quebra ao princípio da reserva legal – não há previsão em Lei autorizando tal ação da Administração, como de resto ocorre em diversos campos em que a PGFN tenta “legislar”.

Nesse sentido, as opiniões de diversos especialistas em direito tributário convergem para a idéia de que a medida não tem amparo no artigo 198 do Código Tributário Nacional nem no art. 174 do mesmo Código, como argumenta o órgão, aliado ao fato de que não há lei específica que permita o protesto de dívida tributária, já que o protesto judicial, em Direito Tributário, só se aplica com o objetivo de interromper a prescrição do processo. A cobrança de títulos tributários, em qualquer esfera do governo, já contaria com mecanismos próprios, como a Lei de Execuções Fiscais, de 1980, e seu prazo de vencimento de tributos é estipulado por atos normativos. Para outros, a inclusão do nome do contribuinte no cadastro da Serasa como se houvesse reconhecido a dívida caracterizaria coação, ao obrigá-lo a correr para quitar o débito, ainda que tivesse o direito de questionar judicialmente a cobrança, assim como desmoralizaria e prejudicaria o contribuinte, que passaria a ser visto como uma pessoa não confiável, mesmo que por incompetência dos órgãos responsáveis, que eventualmente incluiria o nome de uma pessoa em lista de contribuintes inadimplentes, embora esteja em dia com suas obrigações. Levando em consideração que a pesquisa de campo demonstrou que os cadastros da RFB não se comunicam diretamente com os da PGFN (a atualização de

informações eventualmente realizada pelas declarações anuais de IRPF ou IRPJ não são comunicadas à PGFN, que trabalha com bases defasadas e, não raramente, manda executar débitos inexistentes). Uma vez que, em junho de 2007, o governo extinguiu o Conselho de Contribuinte, que era formado por igual número de especialistas em direito tributário e contribuintes, funcionando apenas como uma câmara de homologação, integrado por não-especialistas, a defesa administrativa do contribuinte encontra-se ainda mais prejudicada. Isto posto, pode-se afirmar que tal medida, assim, violaria o direito do contribuinte à ampla defesa administrativa e judicial, garantido pelo artigo 5º, inciso 55 da Constituição Federal, sendo radicalmente diferente do que ocorre quando o próprio devedor autoriza a inclusão de seu nome na Serasa em caso de inadimplência, quando contrata um financiamento ou adquire um bem e atrasa ou deixa de honrar o pagamento das parcelas.

A iniciativa materializada pela Portaria nº 523, de 2007, por sua vez, ainda não começou a surtir os efeitos esperados. É fato que o agendamento eletrônico apresenta, conforme as solicitações de atendimento, diversas oportunidades de horário, já para o dia seguinte, conforme a autora deste trabalho teve oportunidade de verificar e utilizar, em pesquisa de campo. Apesar de não contar com Certificação Digital, foi possível agendar atendimento para duas consultas à RFB em 19 de julho de 2007 para o dia seguinte, 20 de julho de 2007, às 11h30min, emitindo e imprimindo o comprovante de agendamento em casa. No dia e horário aprazado, apresentou-se à fila de triagem do CAC-I do DF (no Setor de Autarquias Sul, no prédio denominado Órgãos Regionais da Fazenda), com dez minutos de antecedência e foi orientada a seguir pela fila preferencial, apenas para confirmar sua presença. Enquanto aguardava ser chamada, percebeu a autora que muito poucos contribuintes/cidadãos portavam senha de agendamento por Internet.

De fato, a quase totalidade dos presentes reclamava por haver chegado ao CAC-I com muita antecedência – antes das 7h00 (o atendimento ao público neste Centro segue o horário de 7h00 às 18h00, ininterruptamente) e terem que enfrentar a fila da triagem, para conseguir senha de atendimento para aquele mesmo dia. Mesmo os profissionais conhecidos como “despachantes” reclamavam da organização do CAC-I, da falta de informações e de pessoal. A autora foi atendida pouco menos de dez minutos após as 11h30min e, em menos de 30 minutos, já havia recebido todas as orientações necessárias, inclusive os formulários para serem devolvidos em até uma semana depois. Foi orientada, pela servidora atendente, a já agendar, com antecedência, pela Internet, o retorno. Assim procedeu a autora, que em menos de cinco dias úteis após o primeiro atendimento, retornou ao CAC-I, na mesma situação (às 11h30 do dia 26 de julho de 2007). Em menos de cinco minutos após o horário agendado, entregou os documentos e resolveu o assunto em menos de dez minutos.

Dessa forma, percebe-se que a institucionalidade estabelecida na área da Administração Tributária deixa muito pouco espaço para que as iniciativas de Governo Eletrônico promovam modificações no sentido de tornar os

procedimentos mais auditáveis e transparentes por parte do cidadão, mesmo com a facilidade e a comodidade oferecidas pela modalidade de agendamento eletrônico.

É fato que a maior parte dos processos administrativos internos à administração tributária foram informatizados, porém, ainda continuam herméticos. Apesar da quantidade expressiva de informações oferecidas na página da RFB, a navegação não é auto-explicável nem intuitiva, sendo necessário, na maior parte das vezes, pelo método da tentativa e erro, descobrir onde exatamente se encontra a orientação para um determinado procedimento. Os software oferecidos para download tampouco são auto-explicáveis, sendo necessário a intervenção humana, no caso, dos servidores públicos responsáveis pela administração tributária, para solução dos problemas ou esclarecimento de dúvidas.

Também é fato que os processos de defesa dos direitos do contribuinte nas instâncias a ela dedicadas, em que pese também terem passado por um processo de informatização, embora sua situação não seja, até o momento da redação deste trabalho, comparável à evolução percebida pela Receita Federal do Brasil propriamente dita. Ao se analisar os *websites* dos Conselhos de Contribuintes (<http://www.conselhos.fazenda.gov.br/domino/Conselhos/SinconWeb.nsf/index?OpenForm>) e os serviços neles disponíveis (busca de decisões em primeira instância, pesquisa por assuntos tributários ou compilação de “jurisprudência” neste Tribunal Administrativo), percebe-se rapidamente que nem as páginas nem as informações nelas contidas estão assim tão amigavelmente organizadas para consulta do cidadão médio. É possível efetuar processos mais simplificados, de acompanhamento processual e de consulta à Jurisprudência, em assuntos muito restritos, mas, dada a forma pela qual os bancos de dados estão organizados, percebe-se que se armazena muita informação, de compreensão não muito facilitada, ao não facilitar a agregação – há que se ler decisão a decisão, não há resumos de acórdãos ou de ementas, o que dificulta bastante a leitura.

No entanto, é possível afirmar que uma vantagem, com certeza, a intensiva utilização das TIC no processo trouxe ao cidadão: acesso à informação e garantia de defesa de direitos do contribuinte, por fontes diferentes que não a Receita Federal. De fato, o cidadão médio tem muito mais acesso à informação e à comunicação que há dez anos, porque aumentou também o acesso de entidades de defesa dos direitos dos contribuintes, escritórios de advocacia especializados em direito tributário, as próprias entidades representativas dos interesses dos servidores públicos e outras pessoas interessadas na área à Internet. Um exemplo dessa condição foi a reação popular de diversos setores da sociedade civil que repudiaram vários dispositivos constantes da Medida Provisória 232, editada em 31 de dezembro de 2004. Na opinião de diversos formadores de opinião à época, essa reação deixou claro que o contribuinte está no limite de sua tolerância em relação ao fato de que praticamente 40% da renda nacional transitam pelo setor público, na forma de impostos, sem que, no entanto, se perceba sua efetiva utilização em prol dessa mesma sociedade que o sustenta.

O objetivo da referida MP precípua era corrigir a tabela do imposto de renda em 10%, a partir do exercício seguinte – no entanto, o que se dava com uma mão era retirado pela outra, já que o texto emendado pela Receita ampliava de 32% para 40% a base de incidência da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL e o IR para prestadores de serviços que usam o lucro presumido para calcular tributos. Isso, segundo estimativas da própria Receita, resultaria num aumento da carga tributária equivalente a R\$ 1,2 bilhão, afetando mais de 200 mil contribuintes. A reação foi organizada por diversos setores sociais e se justificou pelo fato de haver sido divulgado que, em 2004, a arrecadação federal tinha atingido recorde histórico de aumento de 10,6% sobre 2003, embora os gastos do governo federal houvessem subido 10% acima da variação inflacionária.

Outro elemento catalisador desta reação foi o fato de a MP emendada ter investido contra um dos pilares do Estado de Direito, que é o amplo direito de defesa concedido pela Constituição a todo e qualquer litigante, tanto da esfera administrativa quanto da judicial, ao cercear o direito de contribuintes pessoas físicas e jurídicas terem acesso ao Conselho de Contribuintes do Ministério da Fazenda, no caso de litígios fiscais inferiores a R\$ 50 mil, envolvendo restituição, ressarcimento, compensação, isenção e imunidade de tributos e processos relacionados ao Simples, que não mais poderiam ser objeto de recurso administrativo. Além de desrespeitar os princípios constitucionais nesse aspecto, o texto da MP desconsiderou o princípio da proporcionalidade, no que diz respeito aos pequenos contribuintes, ao negar-lhes o direito de defesa pela via administrativa, obrigando-os a apelar ao Judiciário, arcando com as custas e conseqüências. Por outro lado, as empresas de médio e grande portes ficariam sem a possibilidade de discutir, pela mesma via, casos de devolução e compensação de impostos pagos a mais em 2004 ou cobrados de modo irregular¹⁴⁰.

Naquele momento, dado o acesso à tramitação do texto e à possibilidade de pressão junto ao Congresso e ao titular do Poder Executivo, os artigos que se referiam tanto ao aumento de tributos quanto ao cerceamento do direito de defesa do contribuinte foram derrubados. Pode-se afirmar que se deveu ao descontentamento com a ameaça de confisco como também à constatação de que, internamente, a máquina pública brasileira cresce na mesma proporção em que evolui a sua ineficiência, exigindo cada vez impostos para cobrir o desequilíbrio entre receita e despesas.

No entanto, outras análises são necessárias para se firmar consenso a esse respeito. Tendo analisado um aspecto do mundo das obrigações, passa-se, no próximo item, a analisar outro aspecto – do mundo dos direitos do cidadão, com a descrição e a avaliação dos efeitos do uso intensivo das TIC no campo da Previdência Social.

¹⁴⁰ Vale lembrar que, como conseqüência de uma decisão dos Conselhos de Contribuintes do Ministério da Fazenda, a Natura compensou, em 2004, R\$ 12 milhões relativos a dois tributos recolhidos entre 1988 e 1995, ambos considerados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal (STF).

8. EXPERIÊNCIA BRASILEIRA COM IMPLEMENTAÇÃO DE PROJETOS DE GOVERNO ELETRÔNICO: AMPLIAÇÃO DO ATENDIMENTO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL PELA IMPLANTAÇÃO DO “BALCÃO VIRTUAL”

8.1. Histórico da Previdência Social Brasileira:

De forma semelhante à Receita Federal, também a instituição das iniciativas de previdência e assistência social no Brasil são centenárias. No entanto, a estruturação da administração previdenciária não seguiu a mesma lógica, o que ajudaria a explicar as diferenças percebidas na implantação dos projetos de utilização intensiva das TIC em uma e outra instituição. Aqui não se pretende fazer uma exaustiva cronologia do tema previdência social, embora recomende-se, para isso, a leitura de textos específicos. O que se pretende é apontar as características mais marcantes da instituição, a fim de averiguar se a implementação das TIC resultou em melhor atendimento ao cidadão e mais transparência do processo de concessão de benefícios.

De forma semelhante à função arrecadação, que, como se viu anteriormente, foi fundamental para a formação do Estado, a função proteção social, em determinado momento histórico, passou a ser identificada igualmente como função do Estado e cunhou uma identidade do Estado, denominada por diversos teóricos como “Estado Providência” ou “Estado de Bem Estar Social”. Esse conceito designa o conjunto de intervenções sociais promovidas pelo Estado, visando a garantir um nível mínimo de bem-estar à população, mediante a implantação de um sistema amplo de proteção social, que foi substituindo, durante o século XIX, e mais fortemente na virada do século XIX para o século XX, a beneficência particular e as ações de caridade empreendidas pela igreja cristã (irmandades de socorro mútuo), a quem apelavam as pessoas incapazes de trabalhar (crianças, velhos e enfermos) ou as que se encontravam passando por dificuldades por conta de fatores externos e/ou alheios à atuação humana (guerras, catástrofes naturais, colheitas ruins, entre outros). No que se refere à proteção dos trabalhadores, no entanto, ainda durante algum tempo dependeria da predisposição individual de poupar ou de uma proteção coletiva de iniciativa privada (as instituições patronais, montepios, entre outras). Para quem não tinha uma ou outra alternativa, sempre restaria as instituições de caridade.

A idéia de previdência, de fato, como afirma Jardim (2007), emerge da necessidade de proteção dos indivíduos, dada a incerteza e insegurança quanto ao futuro. Na virada do século XIX para o século XX, começam as primeiras substituições, em alguns países europeus, dos antigos sistemas de assistência social para os primeiros sistemas de seguridade social, destinados a proteger os assalariados dos riscos da velhice, das doenças e dos acidentes de trabalho. Na Alemanha de Bismarck, por exemplo, implementa-se um sistema de seguridade social estatal para combater a crescente influência do socialismo na classe trabalhadora – com isso, o Estado assumiria a nova função de

promover o bem-estar coletivo, ao contrário do que se propunha até então, com o conceito de Estado Liberal¹⁴¹. A emergência do Estado de Bem Estar, assim, consagrou a politização das ações de natureza pública executadas pelo Estado, com a finalidade precípua de restringir o papel das forças do livre mercado (Pochmann, 2004). Dessa forma, um monopólio representado pelo Estado, em maior ou menor grau, foi difundido no centro do capitalismo mundial, com as funções de conceder proteção social a todos os cidadãos e garantir a edificação de uma sociedade menos desigual, enfrentando a estratificação imposta pelo mercado (Pochmann, 2004, p. 4).

Na Alemanha, por exemplo, a partir de 1883, implementaram-se o seguro-saúde, o seguro contra os acidentes de trabalho e o seguro contra a invalidez e a velhice, inicialmente destinados aos trabalhadores abaixo de determinado nível de renda (menor remuneração), e posteriormente estendidos a outras categorias profissionais, de acordo com a existência de recursos¹⁴². É essa concepção de Estado de Bem Estar Social que acaba por se difundir na Europa e se estende outros países além do continente, influenciando, também, a história da previdência social no Brasil.

No caso brasileiro, apenas no fim do século XIX aparecem as primeiras iniciativas estatais de oferta de proteção social. Durante os primeiros quatro séculos de existência do país, a questão da proteção social e ao trabalhador nunca ocupou lugar de maior importância na agenda das autoridades, sendo tratada de forma semelhante à forma pela qual se tratavam as rebeliões contra a tributação excessiva – com extrema violência e esforço de repressão. Assim, o mercado de trabalho brasileiro, durante a colônia e o império, se caracterizou por ser imposto ou forçado – aos indígenas, aos negros africanos ou aos imigrantes europeus e asiáticos. A partir da abolição da escravatura, em 1888, que abriu espaço para o surgimento do trabalho assalariado, e posteriormente, com a implantação do regime político republicano, em 1889, iniciou-se a implantação do regime democrático e a possibilidade de instituição de iniciativas de proteção social no Brasil¹⁴³.

Segundo Jardim (2007), as primeiras atividades de previdência no Brasil remontam aos os colonos, que instituíram o modelo de Misericórdia no Brasil. No ano de 1543, assim, foi criada por Brás Cubas a primeira santa casa, denominada Santa Casa de Misericórdia de Santos, que criou uma “caixa” ou “montepio” para seus empregados. Outras instituições de misericórdia surgiram durante o século XVI: a Santa Casa de Misericórdia de Salvador, do Rio de Janeiro e a Santa Casa de São Paulo (1599), bem como os primeiros agrupamentos profissionais

¹⁴¹ Aqui se refere ao ideal de Estado defendido durante o século XVIII, originalmente consagrado por Adam Smith em *A Riqueza das Nações*. Nesse ideal, entendia-se o Estado como um mal a ser evitado, para que a Economia funcionasse livremente. Assim, as funções do Estado se restringiam a um mínimo (segurança nacional, garantia de cumprimento dos contratos e garantia da moeda) necessário para manter o Mercado funcionando.

¹⁴² É importante esclarecer que, antes das leis de Bismarck, outras tentativas de proteção social aos pobres já existiam. As primeiras leis dos pobres surgiram primeiramente na Escócia (1579) e depois na Inglaterra (1601), objetivando dar albergue aos “necessitados”. As leis fabris, surgidas na Inglaterra (1802), por sua vez, são exemplos das tentativas de implantação de leis assistenciais. Contudo, nenhuma obteve o alcance das leis de Bismarck, que influenciaram no surgimento do sistema previdenciário do mundo.

¹⁴³ Pochmann (2004) alerta para o fato de que, como o Brasil foi o último país a abolir o trabalho escravo, o processo de transição para o trabalho assalariado foi extremamente conservador, uma vez que ainda se utilizou a mão-de-obra quase escrava dos imigrantes europeus e asiáticos, deixando a população negra excluída da possibilidade de imediata integração pelo emprego salarial. Lembra, também, que a implantação do regime republicano também se deu de forma pouco popular, já que pouco incentivava a participação social mais ampla e foi marcada, pelo menos até o fim da Segunda Grande Guerra, por processos autoritários.

na segunda parte do século XVII. No século XIX, houve um grande desenvolvimento de associações de auxílio mútuo profissionalizante, como a Sociedade Musical Beneficente e a Sociedade Animadora da Corporação de Ouveiros. As atividades de previdência surgiram ligadas à assistência, que era praticada por entidades religiosas que mantinham hospitais e asilos.

A primeira iniciativa do Estado na criação de montepios data de 1793, quando o príncipe regente, D. João, assinou o decreto que autorizou a criação do Plano de Beneficência dos Órfãos e Viúvas dos Oficiais da Marinha, surgindo pela primeira vez montepios de iniciativa estatal no meio militar – nesse período, já se observava a existência de montepios privados¹⁴⁴.

Com esses montepios já existentes, inicia-se, nos primórdios da República, um processo progressivo de extensão de mecanismos de proteção social a alguns segmentos da sociedade. O Decreto nº 221, de 1890, por exemplo, dispôs sobre a aposentadoria dos trabalhadores da Estrada de Ferro Central do Brasil, direito que foi estendido aos trabalhadores das demais ferrovias do Estado pelo Decreto nº 565, de 12 de julho de 1890. Ainda em 1890, o Decreto nº 942-A, de 31 de outubro, criou o Montepio Obrigatório dos Empregados do Ministério da Fazenda.

Mais tarde, a Lei nº 217, de 29 de novembro de 1892, veio a instituir a aposentadoria por invalidez e a pensão por morte dos operários do Arsenal da Marinha do Rio de Janeiro. Em 1894, apresentou-se na Câmara um projeto de lei que visava instituir um seguro de acidente do trabalho. O Decreto nº 9.284, de 30 de dezembro de 1911, criou a Caixa de Pensões dos Operários da Casa da Moeda. No ano seguinte, o Decreto nº 9.517, de 17 de abril, criaria a Caixa de Pensões e Empréstimos para o pessoal das Capatazias da Alfândega do Rio de Janeiro.

Posteriormente, após haver entrado no Tratado de Versalhes e na Organização Internacional do Trabalho – OIT, o Governo Federal editou a Lei nº 3.724, de 15 de janeiro de 1919, que tornou compulsório o seguro contra acidentes do trabalho em certas atividades. O ponto de partida para o surgimento da previdência social no Brasil foi a edição, em 1923, do Decreto nº 4.682, em 24 de janeiro, também conhecido como Lei Elói Chaves (o autor do respectivo projeto), determinou a criação de uma Caixa de Aposentadoria e Pensões para os empregados de cada empresa ferroviária. É considerada o ponto de partida, no Brasil, da Previdência Social propriamente dita e seu sistema seria estendido a outras categorias profissionais: com a edição da Lei nº 5.109, de 20 de dezembro de 1926, aos portuários e marítimos; com a edição da Lei nº 5.485, de 30 de junho de 1928, aos trabalhadores dos serviços telegráficos e radiotelegráficos. Um passo importante na universalização da previdência social foi tomado com a edição do Decreto nº 20.465, de 1º de outubro de 1931, que estendeu o regime previdenciário da Lei Elói Chaves aos empregados dos demais serviços públicos concedidos ou explorados pelo Poder Público (transporte, força e luz,

¹⁴⁴No período imperial, outros montepios de iniciativa estatal surgiriam, como o do exército (1827), o MONGERAL, dos servidores do Estado - civis e militares - (1835), a caixa de socorro para os trabalhadores das estradas de ferro do Estado (1888), o montepio para empregados do correio (1889) e a caixa de pensão dos operários da imprensa nacional (1889). Com isso, dois tipos de instituições previdenciárias existiam: as de caráter privado (basicamente, entidades assistenciais e/ou religiosas e entidades desenvolvidas no âmbito restrito às categorias profissionais) e as públicas (voltadas exclusivamente para os funcionários do Estado).

telégrafos, telefones, portos, água, esgotos e outros), além de consolidar a legislação referente às Caixas de Aposentadorias e Pensões. Posteriormente, em 1932, o regime foi estendido aos trabalhadores nas empresas de mineração.

É importante notar que, além da motivação de crítica ao liberalismo, principalmente após o ocorrido a partir da crise de 1929, a experiência brasileira teve também uma motivação de natureza mais corporativa, que tendia a estender a proteção social a determinadas categorias ocupacionais consagradas em decorrência de sua importância no mercado de trabalho, o que equivaleria a dizer que não necessariamente visavam atingir a equidade social, mas a garantir o status adquirido por essas corporações. No caso brasileiro, não apenas essas motivações se perceberam mais claramente, como também se percebeu que as iniciativas de proteção social só puderam ser implementadas por conta do sucesso da economia, pelo menos até 1929.

De fato, com a lei Elói Chaves, a proteção social no Brasil começou a contar com instituições públicas que ofereciam pensão, aposentadoria, assistência médica e auxílio-farmacêutico. Inicia-se, assim, o sistema das Caixas, que teve seu ápice entre 1919 e 1938, e foi determinante para a construção da estrutura administrativa que a implementaria. A estrutura administrativa previdenciária começaria a tomar forma pela edição do Decreto nº 16.037, de 30 de abril de 1923, que criou o Conselho Nacional do Trabalho com atribuições inclusive, de decidir sobre questões relativas a Previdência Social. Posteriormente, em 1930, pela edição do Decreto nº 19.433, de 26 de novembro, o Governo Federal criou o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, tendo como uma das atribuições orientar e supervisionar a Previdência Social, inclusive como órgão de recursos das decisões das Caixas de Aposentadorias e Pensões – nesta época, já existiam cerca de 47 entidades de previdência, abrangendo 142.500 segurados ativos. Ainda nesse mesmo ano, o Decreto nº 19.497, de 17 de dezembro, determinou a criação de Caixas de Aposentadorias e Pensões para os empregados nos serviços de força, luz e bondes. Posteriormente, em 1934, criaram-se a Caixa de Aposentadorias e Pensões dos Trabalhadores em Trapiches e Armazéns de Café (Decreto nº 24.274) e a Caixa de Aposentadorias e Pensões dos Operários Estivadores (Decreto nº 24.275).

A partir da década de 1930, percebe-se nova mudança no modo de proteção social no País. Com a Revolução de 1930, em que pese não ter sido uma revolução burguesa propriamente dita, houve uma alteração na correlação de forças, com a ascensão da burguesia industrial e a emergência das classes trabalhadoras urbanas proporcionaram condições de surgimento de novos atores sociais responsáveis pela defesa de uma agenda política direcionada à regulação das livres forças do mercado (Pochmann, 2004). O modo de proteção social e de proteção ao trabalho sofreria forte inflexão, após a edição da Consolidação das Leis do Trabalho e, posteriormente, com a definição de um piso mínimo salarial. Todas essas são estruturas que, apesar de modificadas pontualmente, ainda permanecem na institucionalidade brasileira e servem de parâmetro para a ação previdenciária.

Em 1933, dessa forma, inicia-se uma outra fase na previdência social brasileira, com a transição do sistema de caixas para o sistema dos Institutos de Aposentadorias e Pensões – IAPs. Alguns estudiosos (Pedroza, 1995), apontam a publicação do Decreto nº 22.872, de 29 de junho de 1933, como o fim do sistema de Caixas. Com a publicação desse Decreto, criou-se o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos, com características específicas que marcaram a nova fase da proteção social brasileiro. Nesse sistema, a proteção social passa a incidir sobre todo o território nacional, tendo como associados os membros de determinadas categorias profissionais, com base na atividade genérica da empresa, sob administração estatal, nomeada pelo Governo e com contribuição igualitária da União, empregados e empregadores, mantendo o regime financeiro de capitalização. Como cada um desses Institutos possuíam uma estrutura específica de benefícios e contribuições, percebia-se uma significativa disparidade entre os níveis qualitativos e quantitativos de proteção social.

Sustentado por um período relativamente favorável economicamente e por uma estrutura de tributação elaborada com vistas ao financiamento, pelo Estado, das políticas públicas de educação, saúde, previdência e assistência, esse novo sistema tinha natureza meritocrática e particularista, voltado tão-somente aos trabalhadores assalariados com carteira assinada. Como a maior parte das classes trabalhadoras encontrava-se no campo, apenas os empregados urbanos foram beneficiados pelo salário mínimo, assim como por toda a legislação social e trabalhista. Ainda assim, considera-se que a política adotada pelo Governo Federal nessa época contribuiu para o aumento da cobertura previdenciária, até porque esta era um dos pilares sobre os quais a relação entre o Estado e a classe operária se organizou – os outros seriam o sistema sindical e a Justiça do Trabalho.

Esse sistema permaneceu entre 1933 e 1966 e se distinguiu pela extensão a praticamente todas as categorias profissionais: em 1934, criaram-se o Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Comerciantes – IAPC (Decreto nº 24.273 de 1934) e o Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Bancários – IAPB (Decreto nº 24.615), separado da Caixa de Previdência dos Empregados do Banco do Brasil – CAPRE (posteriormente PREVI e atualmente CASSI), que continuou tendo administração própria¹⁴⁵. Em 1936, criou-se o Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários – IAPI (Lei nº 367), o qual só começou a funcionar em 1938, após a conclusão do censo dos trabalhadores da indústria em todo o território nacional. Nesse mesmo ano, foram criados o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado – IPASE e a Caixa de Aposentadorias e Pensões dos Trabalhadores em Trapiches e Armazéns de Café e a Caixa de Aposentadorias e Pensões dos Operários Estivadores foram transformadas no Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas – IAPETEC e no Instituto de Aposentadorias e Pensões da Estiva (Decreto nº 627), que seria, em 1945, incorporado ao primeiro. Em 1958, pela edição da Lei nº 3385-A, estendeu-se aos segurados de todo o sistema a aposentadoria ordinária, já concedida aos segurados do IAPB desde novembro de 1957.

¹⁴⁵ Em 1957, os empregados da Caixa Econômica Federal logriam obter um regime próprio de seguridade social, com a criação do Serviço de Assistência e Seguro Social dos Econômicos – SASSE, desmembrado do IAPB. Esse organismo seria o primeiro a ter gestão própria no sistema estatal de previdência.

Cada Instituto desse tinha um regime de contratação específico – pela Consolidação das Leis do Trabalho – e seus empregados tinham status de servidores públicos. Segundo Oliveira (2004) e Leão (2004), cada qual tinha um processo específico de seleção e contratação. Segundo esses autores, o processo seletivo por concurso público não era levado muito a sério, por não ser, à época, uma prática usual, sendo o mais comum a entrada no quadro de pessoal por “pistolão”. Os concursos começaram a ocorrer mais freqüentemente em 1937, com o IAPI, que organizou um concurso de âmbito nacional, iniciativa até então inédita. Segundo os autores, relatando entrevistas realizadas para o projeto Memória da Fundação Instituto Oswaldo Cruz – FIOCRUZ:

“Porque nunca tinha havido um concurso de âmbito nacional. O IAPI foi o primeiro a fazer concurso do Brasil inteiro, para escriturários, fiscais e contabilistas. Era um concurso de primeira entrância, como eles chamavam, que era concurso para escriturário, hoje escriturário, naquela época chamava... tinha outro nome. E depois tinha três carreiras de nível médio, era secretaria, fiscalização e contabilidade. (...)

Antes, havia concursos, mas esporadicamente, cheio de pistolão, o negócio todo fraudado, não era sério. O João Carlos Vital, que foi o pai do IAPI, ele que criou o IAPI. E ele é que sustentou o negócio do concurso, viu? Porque ele é que tinha essas manias assim modernas. Tudo que era moderno era com ele. Visitando-me já no INPS, ele me contou as dificuldades que ele teve para manter os concursos, até com o próprio Getúlio, que deu a ele todo o apoio, todos os poderes, mas quando chegava na hora de nomear ele achava que podia passar por cima, e o Vital então, insistiu muito com ele, e ele acabou apoiando o Vital, e só deixando nomear mesmo pessoal concursado. Mas concurso para essas carreiras assim, elementares, porque procurador nunca fez concurso.(...)

Médicos fizeram concursos, o IAPI fez vários concursos para médicos, o IAPC fez. Para procurador nunca. [Esse cargo era provido por] indicação política, e acabavam se efetivando, porque a moda era essa. A moda era nomear interino, interino não precisava nada, era indicação política ou apadrinhamento, e às vezes nem era nada político, era padrinho, conhecido, amigo. E depois os interinos eram efetivados por leis. O interino só acabou com o Castelo Branco. E Castelo Branco tinha ódio de interino. Então, ele pôs na Lei da Reforma Administrativa, e Decreto Lei 200.(...)

Ele escreveu lá: “Fica abolido o interino.” Ele fez questão. Isso o Nazaré Teixeira Dias é que me contou, e tal, disse: “Foi o próprio presidente que botou aqui, porque ele tem ódio desse negócio de interino, porque é uma vergonha aquele negócio.” Quer dizer, nomeava de qualquer jeito, e depois efetivava. Vinha uma Lei e dizia, bom, os interinos, que estão há mais de dois anos, mais de três anos, mais de não sei o que. Então, efetivava todo mundo. Então, o concurso nunca tinha valor nenhum. Só depois do IAPI, e o DASP que foi criado também nessa época, é que começou a valorizar o concurso. Mas assim, mesmo quase sempre para carreiras elementares.” (Oliveira, 2004; Leão, 2004)

Na década de 1940, outros elementos são agregados ao sistema de proteção social. Em 28 de agosto de 1942, autorizou-se o funcionamento da Legião Brasileira de Assistência – LBA, cuja principal função era a proteção à maternidade e à infância, o amparo aos velhos e desvalidos e a assistência médica às pessoas necessitadas, além de atuar em campanhas em prol dos combatentes brasileiros na II Grande Guerra.

Em 1946, criaram-se o Conselho Superior da Previdência Social – CSPS e o Departamento Nacional da Previdência Social – DNPS, integrados na estrutura do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio como órgãos de supervisão e fiscalização de todo o sistema previdenciário, em ritmo de franca expansão. Nesse período, contou-se com o Regulamento Geral dos Institutos de Aposentadoria e Pensões, em 1950, com a edição do Decreto nº 35.448, de 1º de maio de 1950. Posteriormente, com o Decreto nº 32.667, de 1º de maio de 1953, aprovou-se o novo Regulamento do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes e facultou-se a filiação dos profissionais liberais como autônomos. No mesmo ano, o Decreto nº 34.586, de 12 de novembro de 1953, criaria ainda a Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos, que ficou sendo a Caixa Única.

Ainda foi preciso mais tempo para se editar a Lei Orgânica da Previdência Social, mas, com a criação do Ministério do Trabalho e da Previdência Social, em 1960, logo após ocorreria a publicação da Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960 – LOPS, mediante a qual se promoveu a unificação da legislação referente aos Institutos de Aposentadorias e Pensões. No mesmo ano, o Decreto nº 48.959-A, de 10 de setembro de 1960, aprovaria o Regulamento Geral da Previdência Social e, com a Lei nº 3.841, de 15 de dezembro de 1960, teria a administração um dispositivo que regeria a contagem recíproca, para efeito de aposentadoria, do tempo de serviço prestado à União, autarquias e sociedades de economia mista. Com isso, buscou-se integrar as diversas funções desempenhadas no sistema de proteção social brasileiro: concessão e manutenção de benefícios, prestação de serviços, custeio de atividades e programas, gestão administrativa, financeira e patrimonial da Previdência e da Assistência Social.

Tamanha expansão da missão do órgão resultou em tentativas de reformas e adequações estruturais. Com isso, editou-se a Resolução nº 1.500, de 27 de dezembro de 1963, do Departamento Nacional de Previdência Social, que aprovou o Regimento Único dos Institutos de Aposentadoria e Pensões. No ano seguinte, o Decreto nº 54.067, de 29 de julho de 1964, instituiria comissão interministerial, com representação classista, para propor a reformulação do sistema geral da previdência social. Eses estudos promoveriam, mais tarde, a modificação de dispositivos da Lei Orgânica da Previdência Social (Decreto-Lei nº 66, de 21 de novembro de 1966), a instituição do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS, (Lei nº 5.107, de 13 de setembro de 1966) e a transformação dos seis Institutos de Aposentadorias e Pensões existentes no Instituto Nacional de Previdência Social – INPS (Decreto-Lei nº 72, de 21 de novembro de 1966), o que representou, à época, a universalização da cobertura social. Não seria demais alertar para o fato de que nessa junção, diversos empregados, admitidos de formas mais diferenciadas, foram transpostos para a nova organização – ocasionando dúvidas em relação ao grau de profissionalização e de apoio ao sistema do mérito, importantes fatores para a compreensão do valor da “Coisa Pública”, gerenciada pela nova instituição.

A expansão da estrutura de proteção social e ao trabalho continuaria, ainda, por bastante tempo. Com a publicação da Lei nº 5.316, de 14 de setembro de 1967, o seguro de acidentes do trabalho foi incorporado à Previdência Social, o que foi regulamentado pelo Decreto nº 61.784, de 28 de novembro de 1967. No ano seguinte, o Decreto-Lei nº 367, de 19 de dezembro de 1968, dispôs sobre a contagem de tempo de serviço dos funcionários públicos civis da União e das autarquias para fins de aposentadoria. Em 1969, estendeu-se a Previdência Social ao trabalhador rural, especialmente aos empregados do setor agrário da agroindústria canavieira, mediante um plano básico (Decreto-Lei nº 564, de 1º de maio de 1969), ampliado posteriormente pelo Decreto-Lei nº 704, de 24 de julho de 1969.

Durante a década de 1970, outros programas voltados à proteção do trabalhador foram implementados: Programa de Integração Social-PIS (Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970); Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP (Lei Complementar nº 8, de 3 de dezembro de 1970); Programa de

Assistência ao Trabalhador Rural - PRÓ-RURAL, em substituição ao plano básico de Previdência Social Rural (Lei Complementar nº 11, de 25 de maio de 1971), regulamentado posteriormente pelo Decreto nº 69.919, de 11 de janeiro de 1972. Nesse mesmo ano, a Lei nº 5.859, de 11 de dezembro de 1972, promoveria a inclusão dos empregados domésticos na Previdência Social.

A estrutura administrativa para implementar tamanha rede de proteção social, à época, era regida pelo Decreto nº 69.014, de 4 de agosto de 1971, que havia estruturado o Ministério do Trabalho e Previdência Social – MTPS. No entanto, para fins de melhor operacionalização de suas atribuições, promoveu-se, em 1974, a separação das estruturas especificamente voltadas para a proteção e assistência social, com a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social, desmembrado do Ministério do Trabalho e Previdência Social (Lei nº 6.036, de 1º de maio de 1974), e, ainda no mesmo ano, com a instituição do Conselho de Desenvolvimento social, como órgão de assessoramento do Presidente da República (Lei nº 6.118, de 9 de outubro de 1974).

No entanto, de forma bem diferenciada do que havia acontecido na administração tributária, que sempre contou, desde o início, com uma relativa autarquização das estruturas, o que as insulou do restante da Administração Pública Brasileira e promoveu tanto a profissionalização dos quadros efetivos quanto a definição de sua própria identidade pelo uso cada vez mais intensivo de tecnologias de informação e comunicação, apenas em 1974 criou-se uma Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social – Dataprev (Lei nº 6.125, de 4 de novembro de 1974), que se originou dos centros de processamento de dados dos institutos de previdência existentes¹⁴⁶.

Em 1977, instituiu-se o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social – SINPAS, pela edição da Lei nº 6.439 de 1º de julho de 1977, com objetivo de reorganizar a Previdência Social. No Sistema, cada função passou a ser exercida por um órgão determinado, o que seria coordenado pela criação de duas autarquias vinculadas ao Ministério: o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social - INAMPS e o Instituto de Administração Financeira da Previdência Social - IAPAS. Extinguiu-se o IPASE (funcionários públicos) e o Fundo de Assistência ao trabalhador Rural - FUNRURAL. O INPS ficou responsável pela concessão e manutenção de benefícios e outras prestações em dinheiro, inclusive de responsabilidade do FUNRURAL e IPASE, pelo amparo aos idosos e pela reabilitação profissional. O INAMPS passou a prestar assistência médica aos servidores civis da União, aos trabalhadores urbanos e aos trabalhadores rurais. O IAPAS ficou encarregado de acompanhar a execução orçamentária das entidades integradas ao sistema, incluindo-se a arrecadação, fiscalização e cobrança de contribuições ao setor, a distribuição de recursos às entidades e a execução e fiscalização de obras e serviços de programas e projetos do Sistema Nacional de Previdência Social.

¹⁴⁶ Atualmente, a empresa tem sede e foro em Brasília, filial regional na cidade do Rio de Janeiro e ação em todo o território nacional; conta com cerca de 3.000 empregados e é responsável pelo processamento de uma folha de pagamento de mais de 20 milhões de beneficiários/mês.

Desse modo, o SINPAS se compunha de: INPS, INAMPS¹⁴⁷, IAPAS, LBA, DATAPREV, Fundação Nacional para o Bem Estar do Menor – FUNABEM e, na condição de órgão autônomo, a Central de Medicamentos (CEME).

No decorrer dos dez anos seguintes, ainda se veria a expansão do sistema de proteção social. Com a atuação da Dataprev, tornar-se ia possível realizar estudos e propor medidas para reestruturação das bases de financiamento da previdência social e para reformulação dos planos de benefícios previdenciários. De outra parte, na estrutura administrativa responsável pela função, instituir-se-ia a função de Ouvidor na Previdência Social (Decreto nº 92.700, de 21 de maio de 1986), do Conselho Comunitário da Previdência Social, associação constituída por contribuintes e usuários dos serviços previdenciários ou por entidades sindicais, profissionais ou comunitárias com representatividade no meio social (Decreto nº 92.701, de 21 de maio de 1986) e do Conselho Superior de Previdência Social, como órgão coletivo de caráter consultivo (Decreto nº 92.702, de 21 de maio de 1986).

A Constituição de 1988 trouxe no Capítulo II do seu Título VII, nominado de "Da Ordem Social", disposições relativas à Seguridade Social. Estabeleceu o conceito de que a seguridade social se compõe por três segmentos básicos – a Previdência Social, a Saúde e a Assistência Social. O poder público deveria seguir os princípios (a) da universalidade da cobertura e do atendimento, garantindo o acesso à proteção social a todos os cidadãos; (b) da uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações rurais, mediante as quais o trabalhador rural passaria a integrar o conjunto dos cidadãos, principalmente no âmbito previdenciário; (c) da seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços, que define que as necessidades individuais determinariam os benefícios ou serviços que devem ser concedidos; (d) da irredutibilidade do valor dos benefícios; (e) da diversidade da base de financiamento, significando que as contribuições sociais devem incidir sobre múltiplos setores da economia e da produção, e ainda sobre os salários; e (f) do caráter democrático e descentralizado da administração.

Para operacionalizar as alterações propostas pelo novo texto constitucional, criou-se em 1990 o Instituto Nacional de Seguro Social - INSS, autarquia federal vinculada ao então Ministério do Trabalho e Previdência Social, mediante a fusão do INPS e do IAPAS, deslocando-se o INAMPS para o Ministério da Saúde, com a criação do Sistema Único de Saúde – SUS. Posteriormente, seriam extintos tanto o INAMPS quanto a LBA.

No ano seguinte, ocorreu nova organização da Seguridade Social e definição de um novo Plano de Custeio (Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991) – o Plano de Benefícios da Previdência Social. Em 1992, o Ministério do Trabalho e da Previdência Social foi extinto e restabeleceu-se o Ministério da Previdência Social (MPS). Ao longo da década, percebeu-se uma iniciativa pulverizada de regulamentação das áreas de Previdência, Assistência Social e

¹⁴⁷ Em 1987, seria criado o SUDS - Programa de Desenvolvimento de Sistemas Unificados e Descentralizados de Saúde dos Estados, que visava a consolidação e o desenvolvimento qualitativo das ações integradas de saúde, descentralizando as atividades do INAMPS.

Saúde: além da Lei sobre Planos de Custeio, editou-se outra sobre Plano de Benefícios (Lei 8213/91) e, pelo Decreto n.º 3.049/99, aprovou-se o Regulamento da Previdência Social.

Nos dez anos que se seguiram, percebeu-se, ainda, a expansão da rede de proteção e assistência social, ainda mais pelos dispositivos criados com a Constituição Federal de 1988 (salário-maternidade, regimes de previdência específicos para os servidores públicos e o regime geral, entre outros). Percebeu-se, ainda, esforços no sentido de aumentar a arrecadação dos tributos, contribuições e taxas que compõem o fundo a partir do qual são pagos os benefícios previstos. Nesse ponto, começa-se a perceber o papel que o uso das TIC desempenhou no desenvolvimento da instituição e na definição dos Regimes de Previdência existentes atualmente:

- **Regime Geral de Previdência Social** – gerido pelo INSS e destinado a atender a todos os trabalhadores da iniciativa privada (urbanos, rurais, autônomos, empresários), exigindo-se o pagamento da contribuição social devida para isso;
- **Regimes Próprios de Previdência Social** – dos servidores titulares de cargos efetivos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, não geridos pelo INSS; e
- **Regime Facultativo Complementar Público** – Planos de proteção que atendam àquela parcela da comunidade com renda acima dos limites de proteção estabelecidos nos Regimes Geral e Próprio e que, portanto, não encontram atendimento pleno às suas necessidades.

O uso intensivo das TIC no âmbito dessa instituição significou, basicamente, a definição de bases mais adequadas para o enfrentamento das seguintes situações: (a) prevenção de perdas (desvios de recursos, pagamentos indevidos) e aumento da arrecadação previdenciária; (b) garantia de segurança das informações dos segurados; (c) oferta de uma base de dados mais consistente para fins de decisões de políticas públicas mais acertadas; e (d) melhoria no padrão de qualidade do atendimento dos segurados.

Esse esforço culminou, ao longo do período compreendido entre 2003 e 2007, em uma seqüência de alterações estruturais importantes: inicialmente, a retirada das atribuições de fiscalização e arrecadação previdenciária do âmbito do INSS e sua transferência para a recém-criada Secretaria de Receita Previdenciária, na estrutura do Ministério da Previdência Social, entre 2003 e 2004, e, mais recentemente, da fusão dessa estrutura de arrecadação com a Secretaria da Receita Federal, do Ministério da Fazenda, o que ocasionou o surgimento da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), conforme estabelecido na Lei nº 11.457, de 16 de março de 2007. Essa nova estrutura, subordinada ao Ministério da Fazenda, espera-se, deverá garantir maior eficiência da administração tributária federal, pela simplificação dos processos de arrecadação e fiscalização, além do combate mais efetivo à sonegação fiscal, contando, para isso, com um contingente de cerca de 32 mil servidores, sendo 22 mil oriundos da Receita Federal e 10 mil, da Receita Previdenciária.

A instalação da Secretaria da Receita Federal do Brasil prevê o aumento da eficiência do fisco, com conseqüente redução da sonegação; a racionalização do atendimento, através de redes integradas, e das obrigações acessórias com conseqüente redução de custos para o contribuinte; a representação única do fisco – Encaminhamento a uma unidade única da RFB; e a melhoria no atendimento pelo INSS, que passará a se concentrar apenas na atividade de concessão de benefícios.

No momento, as informações e os serviços disponíveis na Internet das antigas Secretarias da Receita Federal e de Receita Previdenciária estão ainda em fase de integração. O contribuinte, ao consultar as páginas do site da RFB, encontrará conteúdos com características visuais e marcas de identidade institucionais que lembrarão esses dois órgãos. A experiência de introdução das TIC é analisada no próximo item, quando esse e outros elementos importantes do processo são avaliados mais aprofundadamente.

8.2. Utilização intensiva das TIC no âmbito da Previdência Social: a criação do “Balcão Virtual”.

O valor da utilização de ferramentas tecnológicas na área de Seguridade Social pode ser dimensionado quando se olha o quadro mais amplo. Segundo estudo realizado pela Secretaria de Previdência Social, de junho de 2007, estimava-se que a população ocupada do País compunha-se de cerca de 79 milhões de pessoas; dessas, aproximadamente 35 milhões contribuiriam para o INSS; 8 milhões e meio seriam segurados especiais (trabalhadores rurais) e cerca de cinco milhões contribuiriam para os regimes de aposentadoria dos servidores públicos. Ainda segundo esse estudo, cerca de 30 milhões das pessoas ocupadas não contribuiriam para o INSS, mas suas situações seriam bem distintas: cerca de um milhão e meio dessas já seriam beneficiários da Previdência (aposentados que voltaram ao mercado de trabalho e não contribuiriam); 12 milhões não teriam renda para contribuir (percebem menos de um salário mínimo de renda); 16 milhões ganhariam mais de um salário mínimo, mas ainda assim estariam de fora da Previdência; e cerca de 300 mil teriam rendimento ignorado. Ainda que se chegue ao número de cerca de 29 milhões de pessoas sem proteção social, contar-se-iam, no âmbito do INSS, com o processamento de quase 20 milhões de benefícios e, agora no âmbito da Receita Federal do Brasil, a arrecadação de contribuições de mais de 3 milhões de empresas e de 5 milhões de contribuintes individuais. É um universo demasiadamente grande, que só logrou ser relativamente gerenciável por conta dos investimentos realizados, ao longo do tempo, em TIC, com sucessos em algumas áreas e realizações, talvez nem tão exitosas, em outras.

Três organizações foram importantes nesse processo: o Ministério da Previdência Social, a Dataprev e o INSS. Uma vez que a estrutura do INSS é extremamente capilarizada e descentralizada, a solução encontrada para implementar as iniciativas de governo eletrônico precisaram ser adaptadas às características do órgão e à estrutura de

atendimento¹⁴⁸. A rede montada pela Dataprev, assim, conecta 61.601 usuários cadastrados, espalhados em cerca de 47 mil estações em rede e 2 mil circuitos da rede de acesso distribuídos em 960 municípios, com os pontos principais de processamento de dados da rede sediados em São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília.

No entanto, de forma oposta ao que se observou na administração tributária, o processo de utilização intensiva das TIC na Previdência foi mais marcante a partir de 1998, com a implementação de projetos de modernização. Antes disso, no entanto, algumas iniciativas prepararam o terreno para o uso mais intensivo das TIC. No intuito de criar uma base de dados integrada, o Governo Federal determinou a criação do CNT – Cadastro Nacional do Trabalhador (Decreto nº 97.936, de 1989), na forma de consórcio entre o então Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), o Ministério do Trabalho (MTb) e a Caixa Econômica Federal (CEF). Posteriormente, esse cadastro assumiu a denominação de Cadastro Nacional de Informações Sociais – CNIS (Lei nº 8.212, de 1991), tomando-se, assim, a base de dados nacional que contém informações cadastrais de trabalhadores empregados e contribuintes individuais, empregadores, vínculos empregatícios e remunerações.

Os objetivos desse cadastro incluem:

- atender com maior eficácia, os direitos dos trabalhadores, mantendo informações confiáveis sobre sua vida laboral e liberando-os gradualmente do ônus da prova;
- inibir fraudes e desvios na concessão de benefícios previdenciários e trabalhistas mediante o cruzamento das informações administradas pelos vários sistemas governamentais;
- buscar o gerenciamento racional e coordenado de informações dispersas em sistemas de diversos órgãos governamentais;
- manter informações confiáveis dos estabelecimentos empregadores, permitindo um maior controle sobre a arrecadação e um direcionamento mais eficaz da fiscalização trabalhista e previdenciária;
- simplificar e reduzir os procedimentos e os custos de coleta de informações sociais impostos aos estabelecimentos empregadores e à sociedade;
- instrumentalizar as instituições governamentais com informações sociais confiáveis como forma de subsidiar a formulação e a avaliação das políticas públicas; e
- contribuir para a integração das informações administradas por outras instituições governamentais no âmbito da Seguridade Social.

A partir da manutenção desse cadastro, foi possível criar e manter uma considerável base de dados e, assim, garantir a oferta de estatísticas confiáveis da Previdência Social, acessíveis via Internet (www.mps.gov.br). Com isso,

¹⁴⁸ Segundo dados de 2007, (Barros, 2007), o INSS possuía em seu quadro de pessoal cerca de 42 mil servidores ativos, distribuídos pela Direção Geral em Brasília e por: 5 Gerências Regionais; 100 Gerências Executivas; 1.217 Agências da Previdência Social; 75 Unidades PREVMóvel (69 Furgões e 6 Barcos); 8 Auditorias Regionais; 8 Corregedorias Regionais; 5 Procuradorias Regionais; 91 Procuradorias Seccionais e 213 PREVcidade - Unidades do INSS instaladas em Prefeituras.

dados gerenciais e técnicos fundamentais ao exercício do controle social sobre a gestão previdenciária tem sido consultados desde meados da década de 1990 – o portal da Previdência Social entrou no ar em 1997.

De outra parte, o processo de construção desse portal na Internet foi desordenado e descentralizado. Assim, embora desde 1997 tenha-se tentado implementar reestruturações no INSS, utilizando a tecnologia com o objetivo de facilitar o acesso a serviços e informações, para minimizar o problema das filas nas Agências, o resultado foi a segmentação do conteúdo da página por público-alvo¹⁴⁹. A partir de 2000, a Previdência permitiria que o usuário requeresse benefícios previdenciários diretamente pela Internet, além de viabilizar o cálculo de contribuições em atraso, o recebimento de pedidos de Certidões Negativas de Débito, e o acompanhamento de processos de concessão de benefícios, além da implantação de terminais de auto-atendimento ("Prev-Fácil") e a tentativa de integração das informações previdenciárias num só Portal, de forma mais facilmente compreendida.

Em 2001, seria apresentada uma primeira versão do Plano Diretor de Tecnologia da Informação do órgão e, entre 2002 e 2003, seria elaborada uma versão preliminar do Novo Modelo de Gestão do INSS, que seria implantado a partir de 2005, após ajustes na estrutura organizacional. Em 2006, os novos sistemas seriam desenvolvidos, para a implementação dos novos projetos, como o de atendimento remoto. Com o novo modelo de gestão, acreditam os responsáveis pela área, seria possível ampliar os canais de atendimento e racionalizar os procedimentos, automatizando a maior parte do trabalho: esperava-se, por exemplo, redução superior a 70% no tempo de atendimento, com a implantação de um modelo de processos com menor demanda de mão-de-obra, alterando o foco de executor para o foco de gestão dos processos. Assim, a proposta consiste em utilizar papel e balcão real apenas nos casos em que a informação não possa ser obtida no sistema ou que o benefício não possa ser totalmente concedido por atendimento remoto, contando, também, para isso, com o estreitamento do relacionamento com o segurado, pela melhoria e pela adequação das informações disponíveis para os usuários (critérios de acessibilidade para deficientes visuais e linguagem mais amigável). A base tecnológica utilizada pela Previdência é do tipo mainframe, utilizada antes do aparecimento da Internet comercial e da oferta de serviços diretamente ao usuário. Segundo os responsáveis pela iniciativa, está em adaptação para a utilização da Internet no relacionamento com o cidadão na oferta de informações e de serviços de maior simplicidade, embora mantenha, em grande medida, sua autonomia institucional: os serviços de informática são prestados por uma empresa estatal especializada e operados por uma autarquia.

É possível, por tudo que se estudou, reconhecer uma dualidade nos serviços prestados pela previdência social pública no Brasil. Por um lado, conta com procedimentos realizados em meio eletrônico e efetua o pagamento das pensões a mais de 18 milhões de segurados por meio de cartão magnético que possibilita o acesso direto do cidadão à rede bancária; por outro, embora o balcão virtual tenha sido montado e encontra-se em expansão, a concessão de

¹⁴⁹ Atualmente, encontram-se quatro perfis de usuários na página: trabalhador com previdência, trabalhador sem previdência, empregador e aposentado. Cada perfil desse tem acesso a informações específicas dentro do portal, com navegação em páginas compartilhadas com outros perfis, quando o assunto diz respeito a mais de um interessado.

benefícios ainda é muito sujeita a fraudes, o que provoca a necessidade de comprovação real da necessidade de recebê-lo – daí a necessidade de comparecimento às agências ou da perícia inicial e final.

No entanto, em que pese essa dualidade, desde a implementação do chamado Novo Modelo de Gestão no INSS, a oferta de serviços aos cidadãos no Portal da Previdência aumentou significativamente, o que lhe garante, já há algum tempo, os primeiros lugares no ranking de serviços mais acessados - 32 milhões de acessos a serviços só em 2004, segundo a Diretoria de Atendimento do INSS. Em relação a número de pessoas, também por informação da Diretoria de Atendimento, em 2005, cerca de 3,6 milhões de pessoas eram atendidas por mês pelo INSS, e aproximadamente 36 mil benefícios por incapacidade eram requeridos mensalmente pela Internet. A meta estabelecida para o fim de 2006 era de efetuar cerca de 280 mil benefícios por mês, o que corresponderia a 70% do total de benefícios, incluindo os solicitados nas agências. Esses números demonstraram, à época, a subutilização da Internet como meio de prestação de serviços, em que pese os benefícios que resultariam do incremento no uso, tanto para o cidadão, pela redução do tempo de atendimento, sem necessidade de enfrentar filas, como para a Administração, pela racionalização dos custos.

Atualmente, são esses os serviços e produtos oferecidos por essa via, espalhados por todas as páginas que compõem o Portal da Previdência: Acesso a informações sobre contribuições individuais, vínculos empregatícios e remunerações dos empregadores e trabalhadores - como acessar o sistema - PREVCidadão; Administração de benefícios; Agências da Previdência Social; Agendamento online (de atendimento e de perícias); Andamento de processos de concessão inicial de benefícios junto à Previdência Social; Andamento de processos de revisão de benefícios; Andamento de processos de revisão de benefícios junto à Previdência Social; Atendimentos de emergência realizados; Atualização de endereço de aposentado e pensionista; Atualização de endereço de segurado e pessoa física; Atualização de endereço do segurado; Atualização de endereço do segurado da Previdência Social; Atualização do Sistema Integrado de Captação de Dados da Previdência Complementar - Captação - SIPC_CAP; Autorização de pagamento de contribuição previdenciária em conta-corrente - cadastramento da senha de acesso ao sistema; Auxílio-doença para empregado e desempregado; Baixa de empresa; Baixas e atendimentos ambulatoriais; Banco de dados de Legislação – IPSM; Cadastramento da comunicação de acidente de trabalho – CAT; Cadastramento de senha para acesso ao formulário para comunicações de denúncias ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras; Cadastro de empresas e equiparados; Calcule sua aposentadoria; Cálculo de contribuições para contribuinte empresa e órgão público; Cálculo de contribuições para contribuintes filiados à Previdência Social a partir de 29 de novembro de 1999; Cálculo de contribuições para contribuintes filiados à Previdência Social antes de 29 de novembro de 1999; Cálculo de contribuições para filiados antes de 29/11/1999; Cálculo de contribuições previdenciárias para contribuinte empresa e órgão público; Cálculo de contribuintes para filiados a partir de 29/11/1999; Certidão de Tempo de Contribuição – CTC; Certidão Negativa de Débito – CDN; Certidão negativa de

débito previdenciário - certidão do INSS; Certidão negativa e certidão positiva com efeitos de negativa; Certidão PIS/PASEP/FGTS; Certidão positiva com efeitos de negativa emitida até 08/02/2000; Certidão Positiva de Débito com efeitos de negativa - CPD-EM; Coleção Previdência Social; Comunicações de denúncias ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras; Concessão de matrícula CEI; Concessão de matrícula no Cadastro Específico do INSS - CEI - matrícula concedida a contribuintes da Previdência Social desobrigados de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ; Conselho de Recursos da Previdência Social; Consulta a atendimentos de emergência credenciados; Consulta a hospitais credenciados; Consulta a laboratórios credenciados; Consulta a médicos credenciados; Consulta à tabela de despesas hospitalares por tipo e categoria; Consulta à tabela de honorários por código; Consulta à tabela de honorários por descrição; Consulta ao demonstrativo de pagamento de pensão; Consulta aos vínculos empregatícios junto à Previdência Social; Consulta Cadastro - Previminas; Consulta Contribuição Plano Assistencial; Consulta Conveniados; Contribuições; Contribuições previdenciárias; Credenciados – Previminas; Dados básicos do cadastro de empresas e equiparados; Dados cadastrais das Entidades Beneficentes; Dados cadastrais do prestador; Declaração de rendimentos para fins de imposto de renda para o segurado da Previdência Social; Demonstrativo de pagamento de pensão; Devedores da Dívida Ativa do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS; Disquete Previdência; Disquete Previdência - versão 2.3; Documentos solicitados pela Previdência Social; *Downloads* da Secretaria de Previdência Complementar – SPC; Emissão de GPS para pagamentos de débito de dívida ativa; Extrato de contribuições de empresas e equiparados; Extrato de contribuições de empresas e equiparados; Extrato de pagamentos de benefícios; Extrato para Imposto de Renda; Extratos de recolhimento de contribuintes da Previdência Social; Fale com a Ouvidoria Geral; Fale com a Previdência Social; Fale com a redação da agência de notícias; Fale com o Instituto de Previdência do Estado do Ceará; Fale Conosco - Tire sua dúvida; Formulário de cadastramento de fornecedores para as licitações na Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social – DATAPREV; Formulários da Previdência Social; Formulários de arrecadação; Formulários solicitados para requerer benefícios – Empregador; Formulários solicitados pela Previdência – arrecadação; Guia da Previdência Social – GPS; Guia da Previdência Social - GPS para pagamento de débitos em dívida ativa; Guia de Recolhimento do FGTS – Empregador; Histórico de beneficiários; Histórico de consultas médicas realizadas; Histórico de créditos de pagamentos de benefícios; Histórico de créditos de pagamentos de benefícios; Indicadores de acidentes do trabalho; Informações cadastrais do beneficiário; Inscrição do contribuinte individual, facultativo, empregado doméstico e segurado especial; Inscrição do contribuinte individual, facultativo, empregado doméstico e segurado especial junto à Previdência Social; Inscrição online na Previdência Social; Instituto de Previdência do Estado do Ceará - situação cadastral; Manual de instruções para preenchimento da Comunicação de Acidentes de Trabalho – CAT; Matrícula no Cadastro Específico do INSS – CEI; Médicos cadastrados no Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul – IPERGS; Notícias da Procuradoria Geral do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS; Notícias publicadas diariamente pela Agência de Notícias da Previdência Social;

Notícias publicadas pela agência de notícias da Previdência Social; Pensão por morte para dependentes de segurado que recebia o benefício; Perfil Profissiográfico Previdenciário – PPP; Precatórios da Previdência Social; Recadastramento de Inativos; Recolhimento do contribuinte individual através do débito em conta; Regulamento Operativo do Programa de Apoio à Reforma dos Sistemas Estaduais de Previdência - ROP de Maio de 1999; Regularidades junto ao Fisco Previdenciário; Regularização de divergências; Requerimento de pensão por morte para dependentes de segurado que recebia benefício; Salário-maternidade para a segurada empregada; Saldo da Reserva de Poupança; Saúde – Previminas; Serviço on-line da secretaria de previdência complementar; Serviços complementares realizados; Serviços de emergência realizados - Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul – IPERGS; Simulação da contagem de tempo de contribuição; Simulação do cálculo do valor dos benefícios a serem concedidos ao contribuinte da Previdência Social; Sistema Integrado de Captação de Dados da Previdência Complementar - Captação - SIPC_CAP e do Demonstrativo dos Resultados das Avaliações Atuariais - Captação - DRAA_CAP; Situação das notas de cobrança; Solicitação de Alteração de Dados Cadastrais; Solicitação de certidão PIS/PASEP/FGTS; Superintendências e gerências executivas; Valores pagos relativo a faturas apresentadas por entidades credenciadas; Verificação de regularidades junto ao fisco previdenciário; Arrecadação de Contribuições da Previdência Social; Benefícios previdenciários - auxílios, aposentadorias, pensões, salários, reabilitação, perícia médica; Estatísticas previdenciárias; Informações ao contribuinte da Previdência Social - segurados, empresas e empregador doméstico; Informações institucionais; Litígios previdenciários – recursos; Localização das agências da Previdência Social; Notícias da Previdência Social; Previdência complementar; Previdência do setor público; Previdência social no contexto internacional; Publicações sobre previdência social; Reforma da Previdência – 2003.

Estão disponíveis para acesso, também, as seguintes informações estatísticas:

Informações Estatísticas Gerais da Previdência Social

- Base de Dados do Anuário Estatístico da Previdência Social ***AEPS InfoLogo - Base de dados históricos do AEPS***: Consulta a dados estatísticos sobre a Previdência Social, apresentados nas edições do "Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS), no período de 1992 a 2005".
- Anuário Estatístico da Previdência Social 2005 - AEPS :Consulta a dados estatísticos da Previdência Social referentes a benefícios, arrecadação, finanças, contabilidade e acidentes de trabalho.
- Consulta ao AEPS 2005 - Suplemento Histórico: Consulta a fatores de reajuste de benefícios da Previdência Social, limite máximo do salário-de-contribuição, benefícios concedidos e mantidos, acidentes do trabalho, receitas, despesas e fluxo de caixa.
- Boletim Estatístico da Previdência Social: Coletânea de dados sobre benefícios concedidos e emitidos, fluxo de caixa do INSS, indicadores econômicos e populacionais.

Informações Estatísticas de Acidentes do Trabalho

- Base de dados do Anuário Estatístico de Acidentes do Trabalho - ***AEAT InfoLogo - Base de dados históricos do AEAT***: Consulta a dados estatísticos sobre acidentes do trabalho, apresentados nas edições do Anuário Estatístico de Acidentes do Trabalho (AEAT) - 1999/2005 e sobre indicadores de acidentes do Trabalho no período de 2002 a 2005.

- Anuário Estatístico de Acidentes do Trabalho 2005 - AEAT: Consulta a dados e indicadores de acidentes do trabalho no Brasil. Este trabalho resulta de esforço conjunto do MPS e do MTE.

Informações Estatísticas Municipais da Previdência Social - 2006

- Informações Estatísticas Municipais da Previdência Social: Coletânea de dados sobre benefícios emitidos e arrecadação por município e UF.

Informações Estatísticas da Previdência Complementar

- Informações Estatísticas da Previdência Complementar: Informe Estatístico e Ranking das Entidades Fechadas de Previdência Complementar.

A oferta desses serviços, ainda que com limitações, só se tornou possível pelo funcionamento da Dataprev, uma vez que à empresa coube o gerenciamento das redes locais instaladas nas agências do INSS no território a ele circunscrito (em geral, uma unidade federativa). Considerado o fluxo de cidadãos nas agências, dispostas em diferentes pontos do estado, o desafio maior, segundo os responsáveis pelo serviço, é lograr melhoria no padrão de serviços, o que ainda não se conseguiu.

8.3. Críticas à experiência de uso intensivo das TIC na Previdência:

A experiência analisada é ainda muito recente para se aferir sua eficiência. No entanto, há elementos importantes que mostram as áreas em que será mais rápida sua validação: processamento e pagamento da folha de benefícios e pensões, manutenção dos cadastros, detecção de desvios de benefícios e combate a fraudes.

Em 30 anos, a concessão e manutenção de benefícios passou de processo manual para processamento eletrônico, utilizando modernas técnicas de desenvolvimento e operação de sistemas, apesar do complexo e disperso processo de consolidação institucional, que ainda não permitiu inculcar o *ethos* do profissionalismo no órgão principal do sistema previdenciário – INSS. É fato, ainda assim, que as TIC possibilitaram significativa redução no tempo de concessão de benefícios, mas não o suficiente para fazer face à demanda crescente – no fim de 2004, contavam-se cerca de 570 mil benefícios represados.

A integração dos sistemas da Dataprev possibilitaram detectar desvios de recursos e corrigi-los, como ocorre com o Sisobi-Sistema de Óbitos, que permite a suspensão imediata de uma aposentadoria ou pensão tão logo o cartório informe falecimento de beneficiário. Além disso, distribuem-se automaticamente senhas de acesso pelo Sistema de Autorização de Acessos ao Servidor/Contratado do MPS/INSS, por decisão e solicitação desses órgãos, sem nenhuma intervenção da Dataprev. Todos os acessos são monitorados e gravados, possibilitando identificar fraudes e prender os envolvidos. A Dataprev também atua, muitas vezes, como membro de Forças-Tarefa, com outros órgãos fiscalizadores em 16 estados, identificando fraudes e outras irregularidades, o que resultou na

identificação de milhões de benefícios fraudados e no contínuo monitoramento do processo de concessão de benefícios.

Ainda que seja uma ferramenta importante para detectar e corrigir as fraudes na Previdência, as TIC não podem, no entanto, extinguir sua origem: os relatos das forças-tarefas mais recentes dão conta de que, entre os membros das quadrilhas descobertas e desbaratadas, encontram-se servidores do INSS, médicos peritos e mesmo auditores-fiscais (que agora integrarão o quadro da Receita Federal do Brasil). A ação das quadrilhas dependeu, nesses casos, do concurso de servidores do INSS aliciados, que ora cadastravam falsos procuradores para receber benefícios, cujos titulares eram escolhidos entre beneficiários já mortos, ora forneciam documentos falsos para obter benefícios de diversas espécies, entre eles auxílio-doença, pensão por morte e auxílio-reclusão, ora teriam fraudado laudos de aposentadoria.

A história de falta de profissionalização da Previdência Social foi mencionada no corpo do trabalho, ao relatar a forma pela qual os servidores públicos que foram incorporados à organização foram selecionados e ao baixo nível de capacitação por eles demonstrado. Mais recentemente, tal despreparo do corpo técnico pode ser exemplificado por dois eventos. O primeiro diz respeito a uma ação civil pública ajuizada pela Procuradoria da República no Distrito Federal contra a empresa CTIS Informática, pedindo o ressarcimento aos cofres públicos de 23 milhões de reais. O valor teria sido pago indevidamente à empresa pelo INSS (Instituto Nacional do Seguro Social), em contratos emergenciais para a admissão de funcionários terceirizados. De acordo com o MPF, o resultado de auditoria interna do INSS e parecer técnico do INC (Instituto Nacional de Criminalística) apuraram o pagamento a mais, em relação aos preços de mercado da época, de 14 milhões de reais e o pagamento indevido, decorrente de serviços cobrados e não prestados, no montante de oito milhões de reais.

Essas ilicitudes se iniciaram em 1998, quando foi contratada a FUB (Fundação Universidade de Brasília), via FINATEC, para o fornecimento de trabalhadores terceirizados que atuavam na área-fim, ou seja, executavam atividades próprias de servidores públicos. O objeto era a contratação de funcionários terceirizados para atender ao PMA (Programa de Melhoria no Atendimento da Previdência Social). De acordo com os procuradores da República responsáveis pela ação, o programa teria ocasionado vultosos prejuízos patrimoniais aos cofres públicos. As contratações que foram objeto de investigação do MPF foram as que o INSS promoveu em 2002, por licitação. Foram contratados 4.200 prestadores de serviço para as funções de Recepcionistas e Supervisores de Atendimento. A justificativa para essa contratação, segundo a Diretoria de Recursos Humanos do INSS, se baseava no fato de que, desde a instituição do Regime Jurídico Único, em 1990, 1.400 servidores em média se aposentavam ao ano, não tendo, no entanto, reposição. Assim, até que o Governo definisse o modelo de contratações para o Serviço Público, utilizariam esses empregados terceirizados.

Outro caso diz respeito à terceirização das perícias médicas. Até 2005, a maior parte das perícias realizadas não era feita por médicos-peritos do quadro do INSS, mas por profissionais ou clínicas terceirizadas, prática adotada pelos governos anteriores. Com a terceirização, segundo informação do Ministério da Previdência, as fraudes aumentaram, como se viu acontecer na concessão de auxílios-doença, quando o INSS baixou resolução que autorizava médicos credenciados, e não apenas os concursados, a homologarem os benefícios.

A partir de 2003, esses trabalhadores terceirizados da área de atendimento dos postos de concessão de benefícios do INSS foram substituídos por servidores públicos concursados. Segundo dados do Ministério do Planejamento, entre 2003 e 2007, autorizou-se o provimento de quase 13 mil novos servidores – no entanto, percebe-se que o órgão ainda mantém forte presença no balcão de atendimento, perdendo oportunidades de melhorar o processamento dos benefícios: desses novos servidores, mais de 6 mil são técnicos previdenciários (nível intermediário). Desses, apenas 3 mil são médicos peritos e menos de 3 mil são analistas previdenciários (nível superior). Ainda segundo levantamento feito junto ao Ministério do Planejamento, pretende-se, até 2010, contratar mais 750 médicos peritos e 8.300 servidores administrativos – desses, no entanto, apenas 26% seriam servidores de nível superior, reforçando o padrão de atendimento de balcão da instituição. Uma razão para isso é o forte corporativismo que sempre marcou a instituição e que, ao longo do Governo Lula, exacerbou-se, uma vez que antigos líderes sindicais da categoria foram alçados à condição de dirigentes sem, no entanto, se destacarem por defender a agenda do interesse público, mas o da corporação.

Sendo quase impotente para identificar os focos de corrupção e desvios de recursos antes que aconteçam e na melhoria do atendimento nas Agências do INSS, uma vez que a concessão dos benefícios necessita de confirmação de sua existência, as TIC têm sido largamente usadas no órgão, mais recentemente, para aprimorar o monitoramento do pagamento dos benefícios. Em outubro de 2005, por exemplo, retomou-se a realização dos recadastramento dos aposentados e pensionistas, a cada quatro anos, para atualização da base e, eventualmente, cancelamento de benefícios fraudulentos, de forma menos traumática que as iniciativas desenvolvidas anteriormente – em vez de comparecimento às já caóticas Agências do INSS, optou-se por utilizar a rede bancária que efetua os pagamentos dos benefícios. Com isso, esperava-se diminuir as despesas do INSS, já que se estimava que dos 17,1 milhões de beneficiários recadastrados, cerca de 1,5% teriam seus benefícios cancelados. A primeira etapa do Censo envolveu 2,4 milhões de pessoas e terminou em abril de 2006. A segunda etapa, iniciada em março de 2006, envolve outros 14,7 milhões de aposentados e pensionistas e deve se encerrar em julho de 2007.

Os maiores “ralos”, no entanto, não conseguem ser alcançados apenas com o uso das TIC, como é o caso da concessão de auxílios-doença, item de despesa do INSS que mais cresceu a partir de 2000. Nesse ano, desembolsaram-se, para pagamento de auxílios-doença, cerca de R\$ 3,9 bilhões. Em 2005, a despesa chegou a R\$ 12,9 bilhões, com incremento de 226,74%. O estoque de segurados recebendo o auxílio quase triplicou em seis anos:

enquanto no ano 2000, havia 569,2 mil pessoas usufruindo do benefício, em 2005 esse total era de 1, 61 milhão. Para esse tipo de problema, o governo adotou outra forma de atuação, com o aumento do rigor na avaliação dos novos médicos-peritos, que decidem sobre a concessão de auxílios-doença e também sobre os pedidos de aposentadoria por invalidez, além de recadastramentos nas agências do INSS.

Em 2007, previa-se a convocação de cerca de 6.465 aposentados por invalidez que supostamente haviam retornando voluntariamente ao mercado de trabalho para prestar esclarecimentos, pois, pela Lei, quem retorna ao trabalho por conta própria deve ter o benefício cancelado. Além desse primeiro lote de aposentados, o governo pretendia convocar, igualmente, outras 53 mil pessoas em situação semelhante, tais como 868 segurados com auxílio-doença que receberiam o benefício previdenciário e um salário, o que é proibido. Essas irregularidades foram detectadas pelo cruzamento de dados do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) e da folha de pagamento da Previdência. Os beneficiários convocados teriam prazo legal de dez dias, após o recebimento das cartas, para comparecer aos postos do INSS para sofrer nova perícia e prestar os esclarecimentos necessários.

Quanto à questão da qualidade do atendimento e a efetividade dos serviços oferecidos eletronicamente, cabe citar o relatório de auditoria operacional realizada pelo TCU em 2005/2006, a respeito dos serviços da Previdência. A equipe de auditoria selecionou três entre os benefícios mais procurados na Previdência: Auxílio-Doença, Pensão por Morte e Salário-Maternidade.

O Auxílio-doença é um benefício concedido ao segurado impedido de trabalhar por doença ou acidente por mais de 15 dias consecutivos. No caso dos trabalhadores com carteira assinada, os primeiros 15 dias são pagos pelo empregador, e a Previdência Social paga a partir do 16º dia de afastamento do trabalho, e, para o contribuinte individual (empresário, profissionais liberais, trabalhadores por conta própria, entre outros), a Previdência paga todo o período da doença ou do acidente (desde que o trabalhador tenha requerido o benefício). Para a concessão do auxílio-doença, é necessária a comprovação da incapacidade em exame realizado pela perícia médica da Previdência Social. Ao efetuar a solicitação do Auxílio-Doença pela Internet, já é agendada a perícia médica na Agência mais próxima do solicitante, quando deverá também levar a documentação necessária. Afirma o relatório de auditoria operacional, no entanto, que a maior parte das críticas dos usuários da Previdência não se relaciona à utilização da Internet como meio de prestação de serviços, mas ao próprio serviço de perícia médica. Destacam-se as reclamações sobre o não-cumprimento, pelos médicos peritos, dos horários agendados, o que gera idas infrutíferas às Agências e necessidade de remarcação de perícias, resultando em falta de credibilidade quanto à utilização da Internet como meio de acesso ao serviço, já que apenas com a perícia é que se efetiva tanto o recebimento do benefício quanto a volta ao trabalho.

A Pensão por Morte é o benefício pago à família do trabalhador quando ele morre, deixando de ser pago quando o pensionista morre, quando se emancipa ou completa 21 anos (no caso de filhos ou irmãos do segurado) ou quando acaba sua invalidez (no caso de pensionista inválido). O serviço só será prestado, via Internet, se efetuado até

doze meses após o óbito do ex-segurado que estava em gozo de qualquer benefício previdenciário na data do óbito. Após este período e, também, no caso de dependente menor de 16 anos que necessite de representante legal (tutor ou curador), o requerimento de pensão deverá ser entregue na Agência da Previdência Social.

O Salário-Maternidade, por sua vez, é concedido às trabalhadoras que contribuem para a Previdência Social, tendo direito a 120 dias de salário no período em que ficam afastadas do emprego por causa do parto, ou em caso de adoção, segundo as regras estabelecidas. É devido a partir do oitavo mês de gestação (comprovado por atestado médico) ou da data do parto (comprovado pela certidão de nascimento), devendo tais documentos serem apresentados para concretização do pedido. O pagamento do salário-maternidade das gestantes empregadas é feito diretamente pelas empresas empregadoras, com o devido ressarcimento pela Previdência Social. As contribuintes individuais, facultativas e empregadas domésticas, bem como as mães adotivas, solicitam o benefício nas Agências da Previdência Social, ou mediante o requerimento disponível na Internet, via preenchimento do formulário disponível no sítio www.dataprev.gov.br/servicos/salmat/salmat.htm. Esse formulário, depois de assinado, é encaminhado, pelo correio, ao endereço especificado, juntamente com a documentação comprobatória (atestado médico ou certidão de nascimento). Caso haja inconsistências nos dados cadastrais ou nas remunerações informadas, em relação ao Cadastro Nacional de Informações Sociais-CNIS/PrevCidadão, não será possível efetuar o requerimento, tornando-se necessária a ida a alguma Agência da Previdência Social (APS), o que limita a utilização do serviço. Após o requerimento pela Internet, é formado um processo, em papel, que é examinado, de forma manual, por servidores do Instituto, em cerca de 2002 Agências Virtuais em 72 Gerências Executivas criadas para descentralizar a análise dos processos de requerimentos de salário-maternidade, antes realizada em uma única agência, localizada em Brasília.

As filas nas agências devem-se a uma série de fatores que necessitariam, antes de tratamento tecnológico, de tratamento de gestão. Cerca de 60% das pessoas que procuram as agências do INSS procuram agendar consultas com médicos-peritos, o que pode ser amenizado com os agendamentos pela internet e por telefone, tanto para contribuintes individuais como para os empregados. Outros tipos de atendimento podem, também, ser direcionados para as páginas eletrônicas, desafogando os balcões, tais como simulações de aposentadoria, cálculos das contribuições, verificar o andamento de processos e até dar entrada em alguns benefícios - a exemplo da pensão por morte e salário-maternidade. Nesse sentido, o INSS elaborou uma cartilha explicativa sobre as facilidades da internet e os serviços da Previdência Social, a ser divulgada e distribuída ao público, em associações e sindicatos. Mas a boa intenção da iniciativa tem-se mostrado limitada por um dado da realidade: grande parte do público-alvo da Previdência Social não tem acesso a computadores nem à internet e algumas nem sabem como usá-los, que dirá utilizar os serviços disponíveis.

Em outros pontos relacionados ao atendimento, tampouco se vê auxílio direto da tecnologia. No caso de solicitações de revisão de benefício, por exemplo, as decisões administrativas têm-se mostrado insatisfatórias, tendo os segurados que reclamar na Justiça pelos seus direitos. Em 2007, por exemplo, em diversas instâncias, deu-se ganho de causa em cerca de 126 mil processos analisados pela Justiça; no entanto, na hora de aplicar o reajuste – ou seja, cumprir a sentença, o INSS teria identificado algum tipo de irregularidade e devolveu a ação ao juizado sem a correção. Do total de pendências, aproximadamente 75 mil processos se referiam a pedidos de revisão pela ORTN (Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional) os quais, na hipótese de comprovação do direito à revisão, poderiam ocasionar reajuste de até 62,55% no valor do benefício. Além disso, o aposentado também poderia receber a diferença acumulada entre 2003 e 1998 entre o valor correto do benefício e o que foi pago pelo INSS – os chamados “atrasados da revisão”. Outros 52 mil casos devolvidos pelo INSS se referiam a pedidos de revisão pela URV (Unidade Real de Valor), que poderiam garantir reajuste de até 39,67% no benefício e também percepção de atrasados.

A questão do uso da tecnologia nesses casos está no cerne do problema: em 2003, estimava-se que um milhão de beneficiários do INSS cujos benefícios haviam sido concedidos entre março de 1994 e fevereiro de 1997 estariam em condições de entrar na Justiça pela revisão de pensões e aposentadorias (idade e tempo de contribuição). Tratava-se de pessoas que haviam sido prejudicadas porque, no mês de fevereiro de 1994, o governo havia deixado de aplicar um reajuste de 39,67% sobre os benefícios, por problema de processamento da folha, pela Dataprev, a qual, em vez de usar o Índice de Reajuste do Salário Mínimo (IRSM) de fevereiro de 1994, de 39,67%, usou a variação da URV, de apenas 15,12%. Em outros casos, os segurados haviam sido prejudicados por causa de perdas sofridas com a mudança de OTN (Obrigação do Tesouro Nacional) para ORTN (Obrigação Reajustável do Tesouro Nacional), com benefícios concedidos entre 1977 e 1988.

Mesmo podendo prestar as informações aos segurados e mesmo podendo colocar a tecnologia a serviço dos beneficiários, a única alternativa apresentada foi o recurso à Justiça, já que a direção do INSS havia determinado que as agências negassem qualquer revisão administrativa de pensões e aposentadorias. É fato que houve uma forte campanha, orquestrada por diversos veículos da imprensa e houve intensa divulgação via Internet sobre os procedimentos a seguir para obter o reajuste, todavia, mais uma vez, o viés anti-segurado (em contexto de redução de despesas com a Previdência Social) parece prevalecer no órgão¹⁵⁰.

Em agosto de 2007, outra irregularidade envolvendo serviços prestados “virtualmente” pelo INSS foi divulgada pelo Ministério da Previdência. Estimava-se que pelo menos 56 aposentados e pensionistas da Previdência Social poderiam ter sido vítimas de fraude envolvendo o PrevFone e o programa de crédito consignado do INSS. O

¹⁵⁰ Situação semelhante ocorreu em julho de 2007, quando o Ministério da Previdência descobriu um erro no sistema de cálculo de aposentadorias, que havia acarretado prejuízo para cerca de 10 mil aposentadas por idade entre 2007 e 2000. Segundo informações do Ministério, o erro foi provocado por parametrização inadequada do sistema de cálculo das aposentadorias, que desconsiderou a diferença entre homem e mulher na aplicação do fator previdenciário para benefícios por idade.

PrevFone funciona 24 horas por dia e é operado, em Brasília, por uma prestadora de serviços contratada pelo Ministério, sem participação ou supervisão de funcionários públicos. Segundo o relato do Ministério, a fraude contava com a ajuda de 11 pessoas que trabalhavam na central de atendimento. Durante a madrugada, essas pessoas acessariam o cadastro da Previdência, anotariam dados pessoais de segurados e deixavam a sala para passar as informações por celular para seus contatos em dois bancos que trabalhavam com crédito consignado. A partir daí, o banco fazia o desconto no benefício do aposentado. Felizmente, nesses casos, as fraudes não prosperaram porque as regras do crédito consignado estabelecem que, sem a assinatura do segurado autorizando o desconto, o banco que tenha feito o desconto é obrigado a ressarcir o aposentado ou pensionista.

Outra situação em que, apesar do crescente uso da tecnologia, continua prevalecendo esse viés anti-cidadão encontra-se na forma pela qual as questões referentes ao atendimento precário nas perícias médicas efetuadas pelo Instituto vêm sendo tratadas. Em dissertação de mestrado, afirmou Dias (2004) que a percepção dos segurados sobre o atendimento recebido nas agências do INSS era sofrível. Entre todos os servidores públicos que ali se encontravam, era a figura do assistente social a única poupada de críticas. Segundo a autora, isso se justificaria pelo fato de ser o assistente social o profissional naquele ambiente que manteriam maior e melhor contato direto com os usuários, desfrutando, assim, de sua credibilidade e confiança¹⁵¹.

Se o atendimento em geral já tinha uma percepção ruim, com a utilização das ferramentas tecnológicas disponíveis para a diminuição do déficit previdenciário, isso piorou muito. O agendamento pela Internet ou pelo telefone criou a “fila virtual”: em vez de esperar na fila da Agência para ser atendido, o segurado espera em casa, por períodos variados – de 02 a 06 meses, dependendo do caso, sem ter a perspectiva de resolução do problema. Além disso, principalmente após as mudanças nos critérios de concessão do auxílio-doença e da aposentadoria por invalidez, os médicos peritos do INSS passaram a liderar a lista de profissionais com as piores avaliações sobre atendimento, tanto por não explicarem satisfatoriamente os motivos que os levam a negar os benefícios solicitados quanto por sua postura anti-segurados, percebida pelas sucessivas greves realizadas – o que só faz piorar o atendimento, atrasando o que ordinariamente já tem um ritmo muito lento – e pelas demandas apresentadas ao Governo Federal para retornarem ao serviço: pedem melhores condições de segurança para a categoria, isso significando segurança contra os cidadãos: exigem que, em todas as agências, haja um circuito interno de TV, entradas

¹⁵¹ Entre as diversas opiniões colhidas pela autora em entrevistas realizadas para o trabalho, destacam-se as seguintes: “O Serviço Social é o único lugar em que recebo apoio e que funciona para os pobres. O resto não funciona no INSS”; “Conversar com a assistente social é muito bom, porque ela nos ouve, diz o que tem que ser feito e com isso a gente ganha tempo, se não a gente fica indo e vindo, um empurrando para o outro”; e “... me ajudou muito e se não fosse o atendimento da assistente social, a gente não teria o que tem, não teríamos conseguido nada”. Nesse último caso, relata a autora,

“o depoente relata que, não fosse o atendimento da assistente social, não teria conseguido nenhum benefício do INSS, uma vez que requereu inicialmente um BPC (benefício de prestação continuada) da LOAS para um de seus filhos na condição de pessoa portadora de deficiência, entretanto sem apresentação de antecedentes médicos para confirmação da data da invalidez, tendo sido o mesmo indeferido. Procurou o Serviço Social para orientação quanto ao preenchimento do formulário de recurso em função da constatação do indeferimento do pedido. Conseqüentemente, [esclareceu-se] quanto à possibilidade de novo protocolo e [informou-se a respeito] da morosidade do julgamento de recursos, como, também, da necessidade de apresentação de elementos médicos para comprovação da ocorrência da situação de deficiência que, neste caso, registrou-se após 21 anos de idade. A entrevistada foi orientada quanto à alteração do art. 20 da lei nº 8.742/93 pela Lei nº 9.720/98, que dispõe sobre as pessoas da família que são consideradas para cálculo da renda per capita do referido benefício, o que permitiu a obtenção do mesmo” (Dias, 2004, pp. 182-183).

exclusivas para os servidores, alarmes sonoros e luminosos e detectores de metais nas entradas. Aparentemente, nesse ponto, o Governo Federal cedeu à pressão dos médicos peritos: decidiu-se que as agências do INSS de todo o país terão não apenas os detectores de metais nas portas, como também botões de pânico e corredores de fugas para médicos, no intuito de evitar agressões aos peritos.

Com isso, mais uma vez se coloca em xeque a crença na capacidade “natural” de as TIC garantirem o melhor funcionamento do Estado, sua transparência e efetividade. Na verdade, esse exemplo de utilização das TIC na Previdência permite até corroborar a perspectiva de aumento da frustração do público como consequência, uma vez que se apresentam uma série de facilidades e comodidades para a arrecadação, mas pouca ou nenhuma perspectiva de atendimento satisfatório à expectativa do público de mais transparência de critérios utilizados, melhora de atendimento ou, mesmo, de prestação de contas do órgão. Reforça, por outro lado, a percepção de que a saída para melhoria do atendimento se encontra na utilização intensa da tecnologia e dos meios de comunicação em geral por parte das entidades defensoras dos direitos dos contribuintes e dos segurados.

9. EXPERIÊNCIAS COM AS TIC NO CONTROLE SOCIAL VIA WEB: INICIATIVAS DA SOCIEDADE CIVIL E DAS INSTÂNCIAS DE CONTROLE INTERNO E EXTERNO.

Na primeira e na segunda parte desse trabalho, discutiu-se, a partir da perspectiva dos defensores do uso intensivo das TIC, seu potencial em relação ao papel do controle social como meio de garantir, democraticamente, *accountability* e a responsividade dos atores públicos às demandas sociais, além se apresentar dúvidas e ponderações a respeito do poder das TIC em garantir o surgimento de cidadãos imbuídos de espírito e cultura cívica suficientes para acompanhar as ações dos agentes públicos e “sancioná-los” ou “premiá-los” pelo voto. Neste item, não apenas se retoma essa discussão como também se apresenta um relato sobre experiências no Brasil, sucessos e eventuais limitações no acompanhamento e avaliação de ações governamentais, busca de transparência e influência no processo decisório, pela expressão popular.

9.1. A Importância do Controle Social e o uso das TIC: Um panorama

A importância do controle social, considerado pela teoria democrática a base para o satisfatório funcionamento dos sistemas políticos foi retomada mais recentemente, no fim do século passado, com a implementação das iniciativas de reformas do Estado a partir da década de 1980. A primeira fase das reformas, no entanto, não logrou aumentar o grau de controle das ações governamentais pela população. Segundo a literatura examinada e a opinião de diversos especialistas na área, a preocupação em criar formas alternativas de controle governamental, bem como de aumentar a transparência do governo, é característica da segunda fase de reformas, com a utilização de diferentes tipos de controle interligados, com os conceitos de *accountability* ou responsabilização¹⁵² e transparência¹⁵³ como base para isso.

Para Guillermo O'Donnell, um Estado de Direito pressupõe a existência de mecanismos de controle situados em duas esferas independentes de ação:

“... os mecanismos de controle vertical – isto é, da sociedade em relação ao Estado –, e os de controle horizontal – de um setor a outro na esfera pública. Controle vertical é, principalmente, embora de forma não exclusiva, a dimensão eleitoral: premiar ou punir um governante nas eleições. Controle horizontal, por sua vez, envolve a existência de instituições,

¹⁵² O termo *accountability*, ou responsabilização, segundo Oszlak (1998), diz respeito “a la vigencia de las reglas de juego que exigen la rendición de cuentas a terceros, ante los cuales se es responsable de un acto o de una gestión”. Segundo esse autor, o conceito manifesta uma faceta de relativa irresponsabilidade do Estado: a vigência de uma cultura que admite que ninguém deve responder por suas ações quando se trata de julgar os resultados de uma gestão; que não há por que prestar contas ainda quando existam normas que assim o estabeleçam; que o segredo, o anonimato e a falta de transparência são o habitat natural para o desenvolvimento da gestão pública; e, sobretudo, que ninguém se arroga a faculdade de exigir tal prestação de contas porque a cadeia de inimizabilidade percorre todos os níveis da hierarquia institucional do Estado.

¹⁵³ Neste trabalho, o termo “transparência” descreve o fluxo crescente e tempestivo de informação econômica, social e política: como os investidores privados se relacionam com o Estado (tomada de empréstimos, capacidade de pagamento)? Como o Estado provê os seus serviços (política monetária e fiscal)? A transparência, assim, tem os seguintes atributos (Vishwanath e Kaufman, 1999):

- Acessibilidade aos meios de informação, aliada à proficiência (nível educacional) da população em geral;
- Relevância da informação apresentada;
- Qualidade e confiabilidade, bem como tempestividade, abrangência, consistência e relativa simplicidade em sua apresentação.

agências e órgãos estatais detentores de poder legal e de fato para realizar ações que vão desde a supervisão de rotina até sanções legais contra atos delituosos de seus congêneres do Estado” (O’Donnell, 1998, apud Sanchez, 2003, p. 98)

Przeworski, por sua vez, observa a situação de outro prisma:

“... De fato, os poderes que formam um governo não se encontram apenas separados, mas se controlam e se equilibram reciprocamente. No entanto, a separação de poderes não é suficiente para criar as condições que levem à existência de um sistema de mútua responsabilidade e controle entre elas. O princípio da separação de poderes e o princípio de controle não são idênticos. É este último quem estabelece mecanismos de mútuo controle horizontal entre os ramos do governo” (Przeworski, 1998, apud Sanchez, 2003, 98)

Pela relevância que esses conceitos adquiriram junto as teóricos das reformas estatais a partir da década de 1990, as iniciativas implementadas buscaram tornar o Estado, além de eficaz e eficiente, também efetivo, submetendo institucionalmente suas ações ao crivo dos cidadãos. Verificou-se, todavia, a existência de limites para se obter o controle social, assim como a responsabilização, como o quadro 8 resume, ao representar os tipos de responsabilização segundo a forma predominante de controle e conforme os “controladores” que efetuam o processo:

**QUADRO 8:
FORMAS DE CONTROLE DOS AGENTES PÚBLICOS**

FORMA DE CONTROLE	PARLAMENTAR	PROCESSUAL	SOCIAL	RESULTADOS	COMPETIÇÃO ADMINISTRADA
CONTROLADORES					
Políticos	X			2*	
Burocratas		X		1*	2*
Sociedade			X	2*	2*
Competidores					1*

Fonte: CLAD (2000).

* As responsabilizações mediante a introdução da lógica de resultados e por competição administrada têm mais de um agente ou mecanismo controlador. Neste sentido, a numeração aqui serve para classificar a importância de cada um dos controladores: o número 1 equivale ao agente ou mecanismo controlador mais importante e o 2 aos secundários.

O primeiro controle da ação governamental, historicamente, foi o controle parlamentar, com os políticos como os clássicos controladores, agindo segundo a premissa da separação dos poderes como a realização do controle mútuo entre o Executivo e o Legislativo. Seria um mecanismo horizontal de responsabilização, fundado no conceito liberal de limitação de poder. Entre os principais mecanismos de controle parlamentar, destacam-se:

- a avaliação das indicações realizadas pelo Executivo para importantes cargos públicos;
- o controle da elaboração e gestão orçamentária e da prestação de contas do Executivo;

- a existência e o funcionamento pleno de comissões parlamentares destinadas a avaliar as políticas públicas e a investigar a transparência dos atos governamentais;
- audiências públicas para avaliar leis em discussão no Legislativo, projetos do Executivo ou programas governamentais em marcha.

A responsabilização por meio dos controles processuais clássicos, por sua vez, é fundamental para a fiscalização republicana dos governos (controle da constitucionalidade das decisões, garantia dos direitos dos cidadãos frente aos governantes, fiscalização e auditorias das contas públicas e ação de promotores públicos no controle dos políticos), mediante mecanismos internos à administração, como comissões administrativas de fiscalização do comportamento financeiro e jurídico dos funcionários, ou por meio de mecanismos externos, como tribunais de contas, as auditorias independentes e o Poder Judiciário¹⁵⁴. O objetivo central dessa forma de responsabilização é fazer com que a burocracia administre de acordo com as disposições legais existentes, obedecendo aos princípios de probidade e universalidade dos atos governamentais; igualmente, o controle das ações dos governantes promoveria o respeito aos direitos dos cidadãos e desencorajaria a corrupção. Os controladores, neste caso, seriam burocratas, com duas ressalvas: os controladores do Poder Judicial e do Tribunal de Contas teriam *status* diferenciado e superior em relação ao resto da burocracia e, em alguns países, as auditorias financeiras independentes também incluem representantes da sociedade¹⁵⁵.

Já a responsabilização por mecanismos de participação popular ou controle social independente dos poderes públicos faria dos cidadãos os controladores dos governantes, não apenas em períodos eleitorais, como também ao longo do mandato de seus representantes. Deste modo, a *accountability* ao longo do governo não se restringe aos controles horizontais clássicos, mas adota formas verticais de fiscalização. Esse tipo de controle procuraria responder à crítica de que o Estado não “ouve” as demandas dos cidadãos; ao participar ativamente do processo político, a Sociedade garantiria a democratização do seu relacionamento com o Estado e fortaleceria as políticas de modernização do setor público, superando os vícios de modelos administrativos que não lograram estabelecer

¹⁵⁴ A experiência portuguesa, no campo das garantias legais de controle e participação, é bastante significativa: a Constituição portuguesa é bastante abrangente, indo além da Constituição Federal brasileira e do ordenamento legal ordinário, onde se prevê o direito de petição, a ação civil pública, a ação popular e o mandado de segurança, dentre outros instrumentos de controle social da Administração Pública. No caso português, além desses instrumentos clássicos, assegura-se também como princípio constitucional o aprimoramento da democracia participativa, situando-se como tarefa fundamental do Estado “assegurar a participação democrática dos cidadãos na solução dos problemas nacionais” (art. 9º, “c”). A Constituição portuguesa garante, ainda, a participação de representantes dos trabalhadores e das atividades econômicas no Conselho Económico e Social, órgão de consulta e planeamento estatal. No âmbito da Administração Pública, prevê a participação dos interessados na sua gestão efetiva, por meio de associações públicas, organizações de moradores e outras formas de representação democrática (art. 277, 1), garantindo-se ao cidadão o direito de acesso a arquivos e registos administrativos efetiva (TÁCITO, 1998).

¹⁵⁵ Segundo Sanchez (2003),

“Este tipo de controle pode ser compreendido como aquele que garante que a administração realize uma determinada atividade corretamente e/ou que logre determinados resultados. Isto implica a disponibilidade de informação e a possibilidade de realizar ações corretivas quando necessário. Ou seja, dispor de informação correta é condição necessária mas não suficiente, no que tange à ausência de capacidade ou de vontade de realizar ações corretivas. A idéia subjacente à primeira concepção de controle é impedir comportamentos indesejáveis. É uma concepção negativa, ou seja, uma visão punitiva de controle. O sentido negativo se expressa na medida em que se apresenta como sinónimo de fiscalizar, supervisionar, exercer uma ação de controle sobre pessoas. Já a segunda concepção considera o controle em seu aspecto positivo, ou seja, como a capacidade de fazer com que os processos ocorram segundo o que foi planejado. Nesse sentido, a percepção do controle volta-se para a ação, visando o alcance dos objetivos. Note-se que estas visões de controle não são antitéticas, mas complementares. Contudo, a articulação entre ambas constitui uma fonte permanente de conflitos entre governo e burocracia” (Sanchez, 2003, p. 98).

relacionamento de dupla via com os usuários dos serviços públicos. Dessa forma, esse processo de controle social melhoraria o processo de construção de capacidades estatais, por três razões:

- Quando o cidadão pode expressar suas preferências e reivindicações publicamente, o Estado ganha parte da credibilidade de que necessita para bem governar;
- Como na maioria dos bens públicos não existem mecanismos de mercado, a voz popular poderia reduzir os problemas de informação e diminuir os custos de transação;
- Por maior que seja sua dedicação, seu empenho ou espírito público, as autoridades estatais não conseguem prever (e prover tempestivamente) todos os bens e serviços que os cidadãos desejam, modificando, assim, o relacionamento entre a sociedade e os prestadores de serviços.

O exercício do controle social, no entanto, somente pode ocorrer quando existem instrumentos de divulgação e controle da consistência das informações governamentais (acesso fácil a informações referentes a licitações, contratos, programas governamentais, avaliação do resultado de políticas), assim como canais de reclamações da população para o governo. Aqui entraria na análise a importância que o uso intensivo das TIC por agentes sociais assume nesse tipo de controle e que limites encontraria para desenvolver seu potencial, o que ainda não torna conclusiva a discussão sobre a eficácia do controle social sobre os agentes públicos. Grau (2000) resumiu as questões essenciais do tema como se vê no quadro 9, abaixo:

**QUADRO 9:
O CONTROLE SOCIAL SOBRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Quem controla?	Qualquer ator, seja individual ou coletivo, que atue em função de interesses públicos ou suscetíveis de serem defendidos como tal.
Como controla?	Monitoramento e reação sobre ações e decisões, tanto passadas (resultados) quanto futuras (processos decisórios). Em qualquer circunstância, em condições de autonomia.
Com o que controla?	Recursos efetivos para forçar a observância dos deveres administrativos, sejam diretos (poder de veto, eleições, deliberação pública) ou indiretos (ações consagradas juridicamente e recursos administrativos suscetíveis de serem ativados por uma instituição controladora e judicial)
De onde controla?	Separadamente do núcleo estratégico da Administração Pública e dos serviços públicos (individuais ou em rede, estatais ou não-estatais), considerando os tipos de estruturas organizativas.

Fonte: Grau (2000).

Por fim, as reformas gerenciais do fim do século XX introduziram também o conceito de controle pelos resultados e controle pela competição administrada, muito parecidos em termos de concepção e com quase a mesma lógica: o controle pelos resultados tipicamente se manifesta como uma relação contratual entre uma instância do governo central, que será o órgão supervisor do contrato, e uma agência governamental (que pode ser empresa pública ou agência executora). Estudos recentes demonstraram os diversos obstáculos para a implementação desse

sistema, tanto no ambiente interno às organizações (escolha de indicadores e de critérios de sucesso adequados às condições das organizações públicas prejudicada por interesses múltiplos e conflitantes, ambigüidade de objetivos, interdependência entre organizações afins, resistência à avaliação e à mensuração, além de efeitos não previstos no comportamento das pessoas) quanto no externo (cenário dinâmico e complexo, instabilidade das decisões, interdependência, diversidade e incerteza no cotidiano dos gerentes e gestores responsáveis pela implementação de programas e projetos governamentais). Dessa forma, parece mais promissora a alternativa de concentrar no controle pela sociedade e pelos burocratas para avaliar o impacto do uso intensivo das TIC.

Esse tipo de controle parece estar mais voltado para verificar a ocorrência de desvios em relação aos deveres formais de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade¹⁵⁶, mas é possível também estendê-lo a um campo maior, aproveitando a infra-estrutura de canais de comunicação que as TIC oferecem, assim como a quantidade de informação espalhada pela rede – o do acompanhamento das ações governamentais para efeito de avaliação da efetividade dos resultados obtidos e para facilitar a mobilização dos cidadãos, que poderiam utilizar os canais para fazer chegar suas opiniões aos agentes públicos. Esse acompanhamento poderia ser o germe de um sistema político virtual que promoveria a cidadania ativa e o engajamento cívico, superando um relativo pessimismo sobre a dificuldade de exercer controle sobre a burocracia, uma vez que esta teria adquirido, no Estado Contemporâneo, poder suficiente para contrapor-se à elite política e aos cidadãos (Sanchez, 2003).

Com efeito, alguns estudiosos apontam (Norris, 2000; Putnam, 2000) um certo desencantamento nas democracias ocidentais com as instituições tradicionais de representação da sociedade, assim como em relação às formas mais antigas de engajamento cívico e de participação social. Segundo esses estudiosos e os simpatizantes da democracia direta, haveria fortes indicações de que a solução para a superação dos limites das formas de governança no Estado-Nação estaria em seu desenvolvimento no sentido de permitir mais oportunidades para a discussão e a deliberação direta dos cidadãos, com uso mais freqüente de referendos e plebiscitos, devolução do poder às organizações comunitárias e mobilização social para resolução de problemas locais.

No Brasil, apesar de diversos estudiosos considerarem que a sociedade brasileira nas últimas décadas participou muito mais da conquista democrática que em qualquer outra época e que instalou-se no País uma democracia de participação ampliada (Kinzo et alii, 2005), tem sido também recorrente a preocupação com o descrédito dos cidadãos em relação à democracia e às instituições políticas em geral. A esse respeito, há que se mencionar a pesquisa PNAD realizada pelo IBGE de 1988 – a única, segundo Sadek (2002) que incluiu questões sobre vitimização e resolução de conflitos – que demonstrou um relativo descompasso entre o padrão esperado das instituições democráticas e seu desempenho real em vários campos: pelos dados apresentados, apenas 10,5% dos entrevistados reconheciam envolvimento pessoal em algum tipo de conflito; desses, 67% não procuraram o Judiciário

¹⁵⁶ Para isso, recomenda-se conferir os trabalhos de Susan Rose-Ackerman (1999), Heidenheimer et al (1993) e Klitgaard (1994).

para a resolução de seu problema. Dos entrevistados que se reconheciam vítima de roubo ou furto, 68% não procuraram a polícia; dos que se consideraram vítima de agressões físicas, 61% não procuraram essa instituição (Santos, 1994; Almeida, 2006).

Mais recentemente, outros estudiosos corroboraram esse padrão, como Moisés (2005):

“A democracia brasileira está relativamente consolidada – a maior parte dos especialistas reconhece isso. Mas ela enfrenta um paradoxo: as instituições democráticas são objeto de ampla e continuada desconfiança dos cidadãos brasileiros. Pesquisas recentes mostram que, apesar do apoio ao regime democrático per se, cerca de 2/3 dos brasileiros não confiam – em diferentes graus – em parlamentos, partidos, executivos, tribunais de justiça e serviços públicos de saúde, educação e segurança. Surveys realizados entre 1989 e 1993 revelaram que a percepção negativa das instituições atravessa todos os segmentos de renda, escolaridade, idade e distribuição ecológica, chegando a influir sobre a disposição dos cidadãos para participar de processos políticos, como a escolha de governos (Moisés, 1995).

Este cenário contrasta com a evolução política recente do país. Ao completar duas décadas de experiência democrática, o Brasil parece ter ingressado em um ciclo virtuoso: vive um período de estabilidade política, contrariando o padrão de décadas anteriores, quando conflitos políticos assumiram a feição de antagonismos inconciliáveis, gerando paralisia decisória, tensões entre o executivo e o legislativo e a intervenção de militares na política. No presente, as instituições democráticas funcionam com relativa harmonia, as forças armadas desempenham seu papel legal e os ciclos eleitorais sucedem-se de acordo com as normas constitucionais.

Desconfiança expressa atitude de descrédito ou desmerecimento de alguém ou de algo, embora, na democracia, alguma dose de desconfiança em instituições possa ser sinal sadio de distanciamento dos cidadãos de uma esfera da vida social sobre a qual têm pouco controle (Warren, 2001; Petit, 1998; Sztompka, 1999; Uslaner, 2001). Mas a desconfiança em excesso e, sobretudo, com continuidade no tempo, pode significar que, tendo em conta as suas orientações normativas, expectativas e experiências, os cidadãos percebem as instituições como algo diferente, senão oposto, àquilo para o qual existem: neste caso, a indiferença ou a ineficiência institucional diante de demandas sociais, corrupção, fraude ou desrespeito de direitos de cidadania geram suspeição, descrédito e desesperança, comprometendo a aquiescência, a obediência e a submissão dos cidadãos à lei e às estruturas que regulam a vida social (Levi, 1998; Müller e Listhaug, 1999; Dalton, 1999; Tyler, 1998).” (Moisés, 2005, p. 34)

A importância das instituições na democracia também já é de consenso na literatura a respeito – desempenham tanto a função de distribuir o poder decisório no que concerne o interesse da coletividade – ou seja, controlam o poder a bem da garantia da liberdade dos cidadãos e dos objetivos da vida pública – quanto asseguram a participação dos cidadãos na avaliação e no julgamento que deveria ser a base do processo decisório – asseguram, assim, que os cidadãos sejam efetivamente incluídos no processo político. Nisso residiria a confiança na democracia – criar normas de procedimento para colocar em xeque os poderes discricionários implícitos nas relações de poder, o que demanda supervisão e monitoramento do exercício do poder pelos cidadãos.

Com isso, o que se garantiria certa segurança para a coletividade de que os interesses públicos est sendo respeitados pelos agentes políticos seria um mecanismo institucionalizado (regras, normas, convenções e instituições) que asseguraria um padrão civilizado de competição política: eleições, representação, liberdade de expressão e de associação, direito de julgamento justo e imparcial, separação de poderes e a obrigação de prestação de contas por governos (Moisés, 2005b). Para isso, ainda segundo esse autor, seria necessário implantar práticas que garantam a construção da confiança:

“(…)A primeira é a comunicação entre os cidadãos com vistas à definição de objetivos públicos; a segunda é a prática da tolerância e a aceitação do pluralismo; a terceira é o consenso mínimo sobre o funcionamento dos procedimentos democráticos; a quarta é a civilidade requerida pela relação de atores que competem por objetivos diferentes; e a última é

a participação dos cidadãos, seja em associações da sociedade civil, seja em organizações de objetivos políticos. Todas são indispensáveis à democracia e todas requerem graus razoáveis de confiança para funcionar.” (Moisés, 2005b, p. 86)

Seria essencial, como afirma a teoria democrática, que os cidadãos mantivessem sua confiança nas instituições políticas, tanto porque afetaria decisivamente o funcionamento das instituições, legitimando-as, quanto porque garantiria sua coerência, a respeito de sua justificação normativa – e será o repertório de significações resultante de seu funcionamento que determinará a medida da confiança nelas depositada, que poderá ou não se estender aos seus responsáveis conforme seu comportamento seja compatível com aqueles objetivos. De fato, o conjunto de valores defendidos pelas instituições necessitaria de legitimação para que fossem tomados como referência pelos cidadãos em seu relacionamento com as estruturas da comunidade política a que pertencem, reforçando um certo compromisso moral com a mesma. O que os cidadãos compartilham não é a presunção de consenso prévio, mas o compromisso de reconhecer como legítimas as suas diferenças e de associar-se em função de sua decisão de agir em comum para alcançar objetivos públicos. Moisés (2005) reforça a importância dessa confiança:

“O compromisso dos cidadãos com os fundamentos que incluem direitos e deveres de cidadania, traduzido pela mediação de instituições desenhadas para regular a esfera pública, conformaria o que alguns autores chamaram de cultura a partir da qual se pode falar em confiança política. Essa cultura expressar-se-ia em termos de um conjunto de regras, normas e valores cujo complexo regula a oferta, a procura e a reciprocidade da confiança (Sztompka, 1999; Warren, 1999). A desconfiança política corresponderia ao oposto disso, ou seja, à situação em que os cidadãos sentem-se desrespeitados por procedimentos institucionais ilícitos ou não autorizados, a exemplo de eleições irregulares ou fraudulentas, corrupção e comportamento anti-republicano de governos e políticos; ou, ainda, quando os cidadãos não encontram motivos para acreditar que instituições como as agências de serviços públicos funcionam de acordo com o fim para o qual existem ou com a eficiência necessária ao cumprimento de sua missão; e, finalmente, quando estão convencidos de que alguns entre eles têm mais acesso a direitos civis, políticos e sociais do que outros – ao contrário do que preconizam a constituição e as leis do país (Norris, 1999; Nye et al., 1997; Levi, 1999).” (Moisés, 2005, p. 52)

A tendência de desconfiança do cidadão brasileiro foi confirmada em pesquisa conduzida por José Álvaro Moisés e Rachel Meneguello, em 2006, com uma amostra populacional de cerca de duas mil pessoas, de todas as regiões brasileiras. Verificou-se que cerca de 83% dos entrevistados manifestaram adesão ao sistema democrático de governo; no entanto, as pessoas não confiam, na prática, que as instituições democráticas possam, de alguma forma, melhorar sua vida e tampouco se sentiriam representados por elas.

Como já foi discutido na parte teórica deste trabalho, há um pensamento otimista a respeito do potencial quase ilimitado das TIC em alimentar e sustentar esse processo de reconstrução da confiança na democracia, garantindo ao público em geral amplo acesso a informação sobre os assuntos públicos – o que permitiria seu controle – bem como promovendo sua articulação, ao oferecer formas de comunicação interativa com os agentes públicos (e-mail, listas de discussão online, chat rooms, redes sociais, entre outros). Esse “novo” canal de participação – que alguns julgar ser a “nova” esfera pública – poderia aumentar o envolvimento do cidadão mediano na vida pública ao derrubar barreiras, especialmente para os grupos marginalizados da política, ao aumentar a possibilidade de acesso a

informação veiculada em campanhas, mobilizar as redes comunitárias na defesa de seus interesses em políticas públicas e exercer pressão sobre os representantes eleitos.

Não resta dúvida de que as TIC, historicamente, ofereceram condições para valorização da democracia direta, como as eleições eletronicamente apuradas (urnas eletrônicas) para campanhas e plebiscitos, mas há ainda muito o que se discutir sobre seu potencial de modificar os padrões existentes de participação democrática. Como se viu, as condicionantes institucionais da oferta dos serviços de internet demonstram concentração dos meios nas mãos de corporações midiáticas transnacionais e mesmo as informações oferecidas pelos governos são muito mais voltadas para consumo interno que para a apropriação do grande público. Ainda assim, há experiências interessantes que merecem ser analisadas para a compreensão do quadro mais amplo.

9.2. Experiências de Controle Social com o uso das TIC no Brasil: o controle pela Sociedade.

9.2.1. Transparência Brasil – uma OSCIP contra a corrupção.

A Transparência Brasil é o capítulo local da organização não governamental *Transparency International*, que lidera globalmente a luta contra a corrupção e dedica-se a denunciar os efeitos nocivos das práticas de corrupção na vida das pessoas, procurando construir uma consciência pública contrária e diminuindo a apatia e a tolerância à corrupção, assim como indica formas de atacá-la¹⁵⁷.

Transparency International, como foi inicialmente desenhada, é uma rede global que inclui mais de 90 capítulos locais apartidários que, para alcançar seus objetivos, criam redes locais que abrangem atores governamentais, da sociedade civil, do mercado e dos meios de comunicação para promover a transparência nas eleições, na administração pública e nas relações comerciais entre o setor público e o privado. Envolve, também, a realização de campanhas de implementação de reformas anti-corrupção e forte uso das TIC na divulgação de estudos, pesquisas e na mobilização social.

No caso brasileiro, tem-se a Transparência Brasil – TBrasil, organização social de interesse público – OSCIP, independente e apartidária, fundada em abril de 2000 por um grupo de indivíduos e organizações não-governamentais comprometidos com o combate à corrupção.

¹⁵⁷ Em 17 de agosto de 2007, o diretor-executivo da Transparência Brasil, Cláudio Weber Abramo, anunciou que a Transparência Brasil iria afastar-se da *Transparency International*. Segundo nota oficial veiculada no website da TBrasil (www.transparencia.org.br), a decisão foi corroborada pelo Conselho Deliberativo da Transparência Brasil em 31/7/2007. Nos termos da nota, a decisão de separação da *Transparency International* decorreu da constatação de que, embora ambas as organizações compartilhassem o mesmo objetivo de combater a corrupção, as estratégias empregadas para essa finalidade foram consideradas divergentes a ponto de impedir a associação entre as entidades.

As intervenções da Transparência Brasil na cena brasileira volta-se, segundo a Nota, para a constante atividade de pesquisa sobre a corrupção e o monitoramento do Estado, para buscar a satisfação do interesse público numa perspectiva impessoal e voltada à reforma das instituições e o progresso da sociedade brasileira. De sua parte, a *Transparency International* teria como fulcro principal o comércio internacional e teria adotado, na prática, uma política organizacional de tipo hierárquico, à qual não se coadunaria com a independência e a autonomia da Transparência Brasil, do que haveria decorrido a decisão de desfazer a associação, ainda que permaneçam diversas áreas de colaboração possível entre as duas entidades, que poderão ser exploradas conforme se apresentem.

Entende a organização que, do ponto de vista institucional, o Brasil consolidou formalmente sua democracia, com a realização de eleições livres, a garantia de funcionamento de um Congresso e de um Judiciário independentes e definiu todas as demais garantias constitucionais típicas das democracias representativas. O que alerta, no entanto, é que as práticas do mundo real nem sempre refletem o arcabouço formal: as regras eleitorais não são muito claras no que diz respeito ao financiamento de campanhas; a transparência dos atos das três esferas do Estado é pequena, devido tanto a padrões de comportamento arraigados quanto à falta de coordenação entre os interessados em mudar a situação.

Além destes, outro elemento que preocupa a defesa da transparência seria a estrutura do Estado Federativo Brasileiro, que tem relativa centralização em diversos assuntos, mas garante autonomia tanto a estados quanto às localidades/municípios, que resultaria em independência na formulação de regulamentos e na adoção de práticas administrativas e, por conseqüência, à ineficiência dos controles locais. Considera, igualmente, que não há igualdade de acesso à informação em todas as regiões brasileiras e de que a lei pouco valeria e seria, na prática, inacessível à maior parcela da população. Por fim, pressupõe que o grau de transparência das instituições brasileiros seja baixo, tanto no caso do Executivo quanto do Legislativo, do Judiciário e do Ministério Público.

Um dos objetivos da TBrasil, especificado em seu estatuto, é ajudar as organizações civis e os governos de todos os níveis a desenvolver metodologias e atitudes voltadas ao combate à corrupção, incrementando o acesso à informação, oferecendo aos cidadãos, à imprensa, a ONGs, a organismos acadêmicos e aos órgãos de controle do Estado diversas ferramentas para o monitoramento das instituições. Todas essas atividades, segundo Abramo (2004), se justificam pela compreensão de que

“Informação é poder, e poder se disputa. Muitos movimentos da história definiram-se porque uma potência detinha mais informação do que outra sobre algum aspecto que fazia diferença. O mesmo ocorre dentro de cada sociedade, podendo-se mapear a distribuição do poder em termos do controle da informação. O poder político se exerce pelo uso da informação, as empresas dominantes no mercado controlam mais informação do que as competidoras e os ricos são ricos também porque são mais informados sobre quase tudo do que os pobres.

Em tempos recentes, a disputa por informação no seio das sociedades passou a ser associada ao exercício da representação democrática. O tema do acesso à informação tem recebido atenção cada vez maior.

O assunto tem relação direta e essencial com a eficiência da alocação da riqueza nas sociedades. A riqueza é alocada por meio de processos decisórios que, por sua vez, dependem da disponibilidade de informação. Quanto mais incompleta é a informação disponível, mais inseguras resultam as decisões tomadas e, portanto, maior a probabilidade de prejuízo à eficiência na alocação dos recursos.” (Abramo, 2004, p. 1)

Ainda segundo a mesma fonte, por informação, não se compreenderia apenas a análise de dados primários, como os juízos de valor dos atores a respeito dos serviços públicos. Para o autor, se esses juízos de valor não são levados em conta pelos responsáveis pelo processo decisório, menos inteligentes seriam as decisões governamentais tomadas, ao passo que, quanto mais intenso for o debate público, mais se estimularia a exibição das falhas das decisões tomadas e mais favoráveis seriam as condições para que estas fossem evitadas, desde que a crítica ocorra com conhecimento de causa. Felizmente, segundo o autor, o Brasil seria um dos poucos países cuja Constituição

garante a qualquer pessoa acesso a informação detida pelo Estado e obriga os agentes públicos a obedecerem ao princípio da publicidade, a saber, darem conta do que fazem¹⁵⁸:

“Uma vantagem que a ampliação do acesso à informação apresenta sobre outros processos de transformação do Estado é que dá origem a um fenômeno de auto-alimentação. Quanto mais informação é disponibilizada para a sociedade, mais cresce a demanda por informação adicional, mais competentes são as contribuições vindas de fora do Estado e mais informação e de melhor qualidade o governante tem à disposição para decidir.” (Abramo, 2004, p.2)

No sítio da entidade (www.transparencia.org.br), por consequência desse posicionamento, podem ser encontradas as seguintes ferramentas:

- **Projeto Excelências:** traz os históricos dos parlamentares brasileiros. Revela quais os que respondem a processos na Justiça, como gastam o dinheiro que recebem, quem financiou suas campanhas eleitorais e muito mais;
- **Projeto Deu no Jornal:** extenso banco de dados a respeito do noticiário sobre corrupção, com as notícias publicadas pela imprensa de todos os estados. Fornece, também, mapas de relacionamentos, estatísticas e análises;
- **Projeto Às Claras:** fornece extenso e detalhado mapa do financiamento eleitoral no Brasil;
- **Multibusca:** mecanismo de busca centralizado que permite encontrar informações sobre pessoas e empresas em mais de 200 bases de dados públicas da Federação e dos estados;
- **Assistente de Licitações:** ferramenta para resolver dúvidas e verificar se um edital de licitação obedece à lei. Voltado para administradores públicos, advogados e jornalistas, permite inclusive a emissão de relatórios de conformidade;
- **Desempenho Licitações:** banco de dados sobre as licitações municipais de Santa Catarina, com informação sobre todas as licitações realizadas pelos 293 municípios de Santa Catarina desde 1997, com análises de competitividade, preços unitários e mais.
- **Banco de Publicações:** oferece os relatórios dos levantamentos empíricos realizados sobre a incidência do problema da corrupção em diferentes esferas (corrupção eleitoral, perspectiva do setor privado, diagnósticos municipais e outros);
- Criação de instrumentos de Internet para propiciar o monitoramento do fenômeno da corrupção; e

¹⁵⁸ Esse ponto de vista é compartilhado por Santos (2005), para quem a assimetria de informação entre atores governamentais e não governamentais seria um dos principais obstáculos à efetiva participação cidadã no controle dos atos da Administração e no processo decisório governamental. Segundo esse autor,

“A estrutura de poder, ainda que permita a atuação da sociedade civil na formulação e avaliação das políticas, requer instrumentos mais efetivos, que propiciem uma real participação. Dentre esses instrumentos, incluem-se não somente o acesso a informações, incluindo dados relativos a execução da despesa pública e a realização das receitas, mas também o direito de obter informações técnicas e elementos de formação de posição para que a participação se dê da forma mais consistente e qualificada possível. Para além do uso das ferramentas de governo eletrônico, é preciso buscar formas para superar a cultura do sigilo e o viés autoritário tão comuns no comportamento tecnocrático.

A realidade brasileira não é distinta. Apesar da tendência inexorável à implementação de mecanismos que viabilizem a materialização do direito à informação e à completude do princípio da publicidade, enunciado no “caput” do art. 37 da Constituição Federal como um dos princípios obrigatórios da Administração Pública, reiterado no seu § 3º, que prevê que a lei disciplinará o acesso dos usuários a registros administrativos e a informação sobre os atos de governo, há ainda um longo caminho a trilhar para que o Brasil se ombreie com as mais avançadas experiências internacionais.” (Santos, 2005, p. 1)

- Condução de programas de combate à corrupção em parceria com entes públicos, tais como contribuição para o planejamento de estratégias e instrumentos de prevenção à corrupção da Controladoria-Geral da União (fevereiro-outubro 2006), contribuição para o planejamento de programa de prevenção e combate à corrupção nas Subprefeituras da cidade de São Paulo, a organização do IV Fórum Global de Combate à Corrupção e Salvaguarda da Integridade (junho de 2005), por convênio com a Controladoria-Geral da União e o desenvolvimento de indicadores de desempenho municipal em licitações públicas, com o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina.

Além dessas ações, a TBrasil também atua no sentido de conscientização popular a respeito da importância das eleições e do monitoramento das ações dos agentes públicos. Considera que o voto é o princípio fundamental das democracias representativas, e seu exercício é o principal instrumento da coletividade para o controle do Estado. Oferece, nesse sentido, auxílio para formar grupos de combate à corrupção nas localidades brasileiras, sem imposição de manuais ou roteiros, mas capacitando cada comunidade a diagnosticar os problemas locais e decidir de que forma atuar e participar de seu equacionamento. Orienta, igualmente, a respeito do papel da vigilância que a sociedade pode exercer sobre o poder público, identificando desvios e punindo os responsáveis e, por fim da importância de organização dos interessados.

Segundo a TBrasil, o primeiro passo seria reunir um grupo de pessoas com interesses comuns e definir o objetivo que se quer atingir, ou o processo decisório que se quer acompanhar, lembrando que o monitoramento de qualquer aspecto do funcionamento do poder público exige o interesse e o conhecimento sobre o assunto, o que sugere ser interessante agregar lideranças locais e pessoas ligadas a outras entidades da sociedade civil que possam contribuir com experiências de outros movimentos. De forma semelhante, também sugere que se decida se o grupo vai se institucionalizar (e os custos de registro e constituição de uma ONG, além de sua manutenção, segundo a Lei 9.790/99) ou se pretende trabalhar como um grupo informal para agir pontualmente.

Oferece, também, um roteiro para o monitoramento, sugerindo conhecer as diferentes instituições municipais e saber de seu funcionamento, para avaliar o respeito aos princípios constitucionais – legalidade, imparcialidade, moralidade, publicidade, eficiência, transparência, entre outros. No caso de acompanhamento das ações do Legislativo, sugere identificar projetos de lei que estejam sendo discutidos e votados pela Câmara de Vereadores e sua repercussão para os interesses da comunidade, a existência de práticas clientelistas, o desempenho dos vereadores em seu papel de fiscais do povo, o cumprimento pelos representantes de suas propostas eleitorais, entre outros. No caso do Executivo, sugere focar o processo orçamentário, a prestação de serviços municipais e a contratação de obras e serviços pelo poder público, o que incluiria, igualmente, acompanhar o funcionamento dos conselhos municipais de cidadãos, formados para possibilitar a participação da população local na definição de prioridades sobre o uso dos

recursos e de controlar sua aplicação (orçamentos participativos, mutirões habitacionais, conselhos de acompanhamento dos programas federais, como o Merenda Escolar e o Fundef - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério). Alerta para o fato de que esses conselhos não têm desempenhado suas funções a contento, não sendo efetivos na avaliação do uso ou verificação de desvio de recursos em vários municípios.

Em outra frente, sugere também a participação direta da sociedade civil organizada no acompanhamento das eleições, para evitar práticas tais como compra de votos, uso da máquina administrativa em campanhas, desenvolvendo, assim, a consciência política da população. Oferece, também, subsídios para a avaliação da atuação dos eleitos (histórico de atuação) e a verificação de sua dependência ou independência em relação a seus financiadores.

Para atingir esses objetivos, a TBrasil conta com uma respeitável rede de entidades parceiras, das quais destacam-se:

- a) **Fundação Ford:** organização privada, sem fins lucrativos, criada nos Estados Unidos para ser uma fonte de apoio a pessoas e instituições inovadoras em todo o mundo, com os objetivos de fortalecer os valores democráticos, reduzir a pobreza e a injustiça, fomentar a cooperação internacional e promover o progresso humano. Para que os sistemas políticos, econômicos e sociais promovam a paz, a generalização do progresso humano e o uso sustentável do meio ambiente do qual a vida depende, a Fundação encoraja e fomenta iniciativas locais de mobilização social, promove a colaboração entre os setores governamental, empresarial e sem fins lucrativos e assegura a participação de homens e mulheres de diferentes comunidades em todos os níveis da sociedade.

Desenvolve um projeto específico na área de Governo e Sociedade Civil, com o objetivo de reforçar a capacidade e vontade política de fazer uma gestão pública equitativa, eficaz e responsável, com ênfase em questões de policiamento democrático transparente e confiável, encorajando a participação de grupos de cidadãos na discussão e monitoramento de políticas e programas governamentais. O projeto tem duas vertentes:

- "Promovendo um Governo Participativo, Responsável e Eficaz", que almeja aumentar o reconhecimento público de programas governamentais inovadores nos níveis municipal e estadual, mediante competição anual de alcance nacional, intitulada Gestão Pública e Cidadania; aumentar a capacidade de grupos de cidadãos de debater, negociar e monitorar o governo; desenvolver capacidades de analisar e monitorar o orçamento público e promover as mudanças institucionais necessárias para o policiamento democrático.

- "Sociedade Civil e Mudança Estrutural: Reforçando Capacidades Através de Novas Parcerias", que fomenta a participação da sociedade civil em debates cruciais sobre políticas públicas e promover maior participação do setor privado na procura da justiça social, apoiando redes nacionais de organizações não-governamentais, encorajando o desenvolvimento de fundações comunitárias e estimula a adoção dos princípios e a prática da responsabilidade social nas empresas. Algumas doações recentes incluem o Instituto Brasileiro em Defesa do Consumidor, que promove a educação pública e debates sobre políticas públicas voltadas para serviços essenciais oferecidos aos consumidores; o GIFE - Grupo de Instituições, Fundações e Empresas, que realiza pesquisa e educação pública para melhorar o ambiente jurídico e fiscal para organizações brasileiras do terceiro setor; a Sociedade Brasileira de Instrução, que realiza pesquisa para a promoção de policiamento democrático dentro da Polícia Militar; e a Rits - Rede de Informação do Terceiro Setor, que implementa um processo de monitoramento e promoção da inclusão digital e acesso universal à Internet no Brasil e engajar organizações da sociedade civil na formação de políticas públicas de tecnologias da comunicação.

- b) **Patri Consultoria:** Empresa de intermediação de interesses (Lobby), fundada em São Paulo, em 02 de novembro de 1986, durante o processo de eleição e instalação da Assembléia Nacional Constituinte. Em 18 de fevereiro de 1992, a PATRI transferiu sua sede para Brasília, mantendo o escritório de São Paulo. Seu portfólio inclui atividades relacionadas a Relações Governamentais (monitoramento, acompanhamento, compreensão e antecipação das práticas e decisões de todos os poderes do governo – Executivo, Legislativo e Judiciário – e de seus agentes; diálogo e troca de informações e de opiniões com autoridades de governo); Políticas Públicas (observação e interpretação do conjunto de opiniões e tendências na sociedade civil em relação a políticas públicas); e Relações Institucionais (análise e interpretação de tendências em setores da sociedade civil que dão o tom à opinião pública no Brasil e no exterior).

A PATRI atua junto aos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, Agências Reguladoras, Ministério Público, Mídia, Opinião Pública, Entidades de Classe, Sindicatos e Organizações Não-Governamentais, coletando informações relevantes do ponto de vista político, macroeconômico e setorial que possam afetar as expectativas e os negócios de seus clientes, dando suporte às suas ações dentro dessas áreas sem, no entanto, representá-los, por entender que a representação dos interesses deve ser feita diretamente pelos interessados. Assim, recomenda estratégias de atuação para a solução de problemas junto aos poderes públicos, além de buscar oportunidades para que seus clientes, legítima e diretamente, exponham suas causas junto aos formuladores de políticas públicas e formadores de opinião.

Como parceira da TBrasil, lançou, junto com o Instituto Ethos, o Pacto Empresarial pela Integridade e contra a Corrupção. Essa iniciativa visa a conscientizar os empresários quanto à necessidade de adotar, voluntariamente, nas suas relações com o Estado e com o mercado, procedimentos e diretrizes em consonância com a legislação e as boas práticas de ética empresarial; iniciativas voltadas também para fornecedores e demais parceiros da cadeia produtiva; envolvimento de concorrentes, clientes, comunidade e outros agentes sociais no combate à corrupção; e a adoção de mecanismos de controle que visem prevenir práticas ilícitas no relacionamento da empresa com as partes interessadas.

- c) **Terco Grant Thornton:** empresa de auditoria e consultoria, que investe, também, em responsabilidade social, ligada à transparência nos negócios e desenvolvimento sustentável em todos os segmentos empresariais, apoiando entidades voltadas à promoção social e ao combate à corrupção e à violência com a prestação de serviços de auditoria, assessoria financeira e administrativa. Dessa maneira, as instituições conseguem mostrar com transparência aos seus parceiros e colaboradores a seriedade de sua gestão.
- d) **Unibes - União Brasileiro-Israelita do Bem-Estar Social:** entidade filantrópica fundada em 1976 a partir da fusão de diversas entidades benemerentes com longa história de trabalho social dentro e fora da comunidade judaica.
- e) **Projeto Aprendiz:** rede de parceiros com a meta de educação para a cidadania e fortalecimento da consciência de direitos e deveres, comprometida com a alfabetização digital e democratização da tecnologia, capacitando professores e produzindo material didático a ser utilizado nas escolas.
- f) **Observatório da Imprensa:** organizado no Estado de São Paulo pelo Labjor (Laboratório de Estudos Avançados em Jornalismo), da Unicamp. Sob a égide do Comitê Gestor Internet no Brasil, desenvolveu versão online em abril de 1996, como projeto do Projor – Instituto para o Desenvolvimento do Jornalismo, organização social sem fins lucrativos constituída em abril de 2001. Dessa forma, é uma entidade civil, não-governamental, não-corporativa e não-partidária que pretende acompanhar, junto com outras organizações da sociedade civil, o desempenho da mídia brasileira. Funciona como um fórum permanente onde os usuários da mídia – leitores, ouvintes, telespectadores e internautas –, organizados em associações desvinculadas do estabelecimento jornalístico, manifestam-se e participam ativamente. Parte da premissa de que a cidadania foi convertida num conjunto de consumidores, ficticiamente

vocalizados por pesquisas de opinião pública, que empregam metodologia quantitativa, necessariamente redutora, e com pautas alheias aos reais interesses e necessidades dos opinadores.

Nesse contexto, afirma que a Sociedade Civil deve abranger sucessivos níveis de monitoração e atuação, de forma a diminuir a distância entre os poderes e a cidadania. No que se refere aos meios de comunicação de massa, o Observatório da Imprensa funciona como um atento mediador entre a mídia e os mediados, preenchendo o "espaço social".

Entre as atividades realizadas pela TBrasil, destaca-se o apoio ao funcionamento da Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas no âmbito da Controladoria-Geral da União, para tratar a corrupção estrategicamente para preveni-la, e não simplesmente como problema a ser reprimido após as ilicitudes terem sido cometidas. A TBrasil formulou metodologia para traçar mapas de riscos em instituições públicas, definindo os principais indicadores a serem analisados, na disseminação e no acompanhamento por um organismo central (a Secretaria) das ações conduzidas por servidores dos próprios órgãos. Os efeitos dessa parceria serão apreciados oportunamente, após a descrição de outra iniciativa importante na área.

9.2.2. Contas Abertas: traduzindo o orçamento público para a sociedade

A Associação Contas Abertas, segundo seu estatuto, é uma entidade da sociedade civil (pessoa jurídica de direito privado, sem fins econômicos), que reúne pessoas físicas e jurídicas, lideranças sociais, empresários, estudantes, jornalistas, bem como quaisquer interessados em conhecer e contribuir para o aprimoramento do dispêndio público, notadamente quanto à qualidade, à prioridade e à legalidade. Seu propósito é oferecer permanentemente subsídio para o desenvolvimento, aprimoramento, fiscalização, acompanhamento e divulgação das execuções orçamentária, financeira e contábil da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de forma a assegurar o uso ético e transparente dos recursos públicos, preservando-se e difundindo-se os princípios da publicidade, eficiência, moralidade, impessoalidade e legalidade, previstos no artigo 37 da Constituição Federal.

Seus objetivos são:

- Tornar disponível para a sociedade as execuções orçamentárias, financeira e contábil da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- Estimular o aprimoramento da qualidade, da prioridade e da legalidade do dispêndio público;
- Estimular a participação do cidadão na elaboração e no acompanhamento do Orçamento Geral da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

- Estimular a fiscalização das contas públicas; e
- Estimular a cidadania participativa, especialmente a relação entre o governo e a sociedade, com vistas ao acompanhamento da arrecadação e das despesas públicas.

Em 2005, no dia Internacional de Combate à Corrupção, teve a estréia de seu sítio no provedor de conteúdo Universo Online – UOL. Trata-se de uma ferramenta importante para o controle dos gastos governamentais, que coloca à disposição pública tanto os números do orçamento da União, quanto a consulta às verbas liberadas para cada programa do governo. Conta, com uma equipe de economistas e jornalistas comprometidos em buscar informações exclusivas sobre os gastos do governo, controlando de perto o destino do dinheiro público, oferecendo, também, um glossário, para familiarização com o jargão da área, e uma seção com as perguntas mais freqüentes.

A base de dados do Contas Abertas está no Sistema Integrado de Administração Financeira - Siafi, da Secretaria do Tesouro Nacional, que registra de forma online toda a movimentação orçamentária, financeira e contábil dos órgãos e das unidades gestoras, nos Três Poderes e em todo o território nacional. Nesse sistema, podem ser detectados desvios de verbas de uma para outra rubrica orçamentária, além dos contingenciamentos orçamentários e seus efeitos, para se desenhar um retrato o mais fiel possível de como se comporta este ou aquele governante no trato do dinheiro público e que grau de sensibilidade social demonstra ao autorizar tantos e tais gastos.

A intimidade no trato dos dados do Siafi se explica pela origem da própria entidade: seu presidente e fundador, o ex-deputado distrital, de Brasília, e atualmente deputado federal Augusto Carvalho (PPS-DF), que desde 1991, ao utilizar sua senha de acesso ao Sistema, começou a debruçar-se sobre as denúncias de mau uso do dinheiro público, sendo fonte qualificada para diversas redações de jornal nacionais para fornecer as informações que sustentariam argumentos para se condenar políticas públicas fadadas ao fracasso ou políticas demagógicas, que podem gerar euforia de parca duração, sem gerar qualquer espécie de direito para a coletividade. Conta, atualmente, com o apoio de alguns deputados federais, como Roberto Freire (PPS-PE), que forneceu sua senha do Siafi, Sérgio Miranda (PDT-MG), Fernando Gabeira (PV-RJ) e Eduardo Paes (PSDB-RJ).

Entre as informações e serviços oferecidos pelo sítio, destacam-se:

- **Orçamento Geral da União – 2007, 2006 e 2005 - Relatórios Prontos:** apresenta relatórios do OGU, por programa e unidades orçamentárias, contendo informações sobre a dotação autorizada (orçamento aprovado pelo Congresso Nacional e sancionado pelo Presidente da República acrescido ou subtraído por eventuais créditos adicionais e/ou remanejamentos), o valor empenhado (verba já compromissada, ou registrada no orçamento ainda não paga) e valor pago (desembolso já efetuado). Apresenta, também, informações sobre emendas orçamentárias;

- **Relatórios de Dispendios da União (Três Poderes, exceto Empresas Estatais):** funcionalidade de consulta ao orçamento nas seguintes categorias:
 - órgãos nos Três Poderes (Câmara dos Deputados, Presidência da República, Supremo Tribunal Federal, entre outros);
 - grupo de natureza da despesa - GND (Pessoal, Investimentos, Outras Despesas Correntes, entre outros);
 - elemento de despesa (Diárias, Passagens, Salários, entre outros);
 - função (Legislativa, Judiciária, Defesa Nacional, Agricultura, Transportes, entre outras.); e
 - programa (Primeiro Emprego, Rede Solidária de Restaurantes Populares e demais constantes no Plano Plurianual.)

Apresenta, também, informações e oferece links para os sítios de outras entidades que funcionam como fontes primárias de informação, tais como o Siga Brasil, no Senado, a Secretaria do Tesouro Nacional, no Ministério da Fazenda, o Portal da Transparência, da Controladoria-Geral da União, a Câmara dos Deputados, o Tribunal de Contas da União, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, a TBrasil e o Banco Central do Brasil.

Para efetuar as análises e oferecer a quantidade de informações orçamentárias no sítio, o Contas Abertas tem uma rede de colaboradores bem variada, que inclui:

- a) **UNACON - União Nacional dos Analistas e Técnicos de Finanças e Controle:** entidade civil, sem fins lucrativos, com natureza de associação profissional, inclusive para os fins previstos no art. 50 da Constituição Federal, representando a classe de Analistas e Técnicos de Finanças e Controle, criada em 1996. Como tem, entre suas atividades, a realização de aprimoramento técnico, cultural e social, estimular a participação dos cidadãos brasileiros no processo de fiscalização e controle da gestão pública e promover a troca de experiências com entidades públicas e privadas, nacionais ou internacionais, que se dediquem a combater e estudar as causas e conseqüências da corrupção e do desperdício no âmbito da administração pública, tornou-se um colaborador da rede.
- b) **Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime (UNODC):** entidade do Sistema ONU criada em 1997, com mandato de oferecer assistência técnica aos Países Membros da ONU para reduzir os problemas causados pelas drogas ilícitas e pelo crime organizado, incluindo corrupção, lavagem de dinheiro, tráfico de pessoas e terrorismo. Um projeto de destaque na área do crime organizado e controle das drogas foi a criação do INFOSEG, o Sistema Nacional de Informações de Justiça e de Segurança Pública que integra diferentes bases de dados e permite a consulta on-line dessas informações. Na área de prevenção e combate à corrupção, o UNODC atua em parceria com a Controladoria Geral da União,

capacitando servidores públicos em técnicas de auditoria e investigação, para a formulação de um sistema nacional de integridade e de um plano estratégico nacional contra a corrupção no Brasil, que será analisada mais à frente.

- c) **SIGA BRASIL**: sistema de informações que permite a qualquer pessoa, por meio da Internet, ter acesso amplo e facilitado a diversas bases de dados sobre planos e orçamentos públicos federais. O SIGA BRASIL reúne diversas bases de dados sobre planos e orçamentos públicos de tal forma que o usuário final não precise sequer conhecê-las, pois todas as consultas são feitas por meio de uma única interface amigável. Portanto, além de reunir um grande acervo de dados orçamentários em um único sítio, o SIGA BRASIL torna esse acervo acessível ao cidadão comum e permite que este faça os cruzamentos que desejar entre um amplo leque de dados. O SIGA BRASIL é concebido como um instrumento de transparência orçamentária, partindo da premissa de que a transparência dos atos públicos é um dos principais instrumentos de melhoria da eficiência e efetividade do governo, pois tanto previne quanto combate a corrupção, além de aperfeiçoar a base de conhecimentos sobre os quais as políticas públicas são decididas, elaboradas e executadas¹⁵⁹. Essa iniciativa será analisada mais aprofundadamente adiante, no item que se segue.
- d) **FISCALIZE**: serviço oferecido pela Comissão Mista de Orçamento, no portal da Câmara dos Deputados, com consultas à execução orçamentária e financeira, construído a partir de um banco de dados de execução orçamentária em Access, disponíveis na página da Câmara desde 1995, a partir de dados do Siafi. Na funcionalidade CIDADÃO, encontram-se relatórios prontos, com a finalidade de proporcionar visão geral dos gastos do governo federal. Em TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO, há consulta detalhada para cada Município ou Estado/DF favorecido, contendo a relação das transferências da União - valores pagos, inclusive restos a pagar, com dados mensais e acumulados em 2006. Em RELATÓRIOS ESPECÍFICOS, pode-se elaborar consultas que combinem diferentes níveis de agregação das despesas orçamentárias com diversas possibilidades de filtros de seleção de variáveis.

Essa iniciativa tem tido a atenção do público brasileiro, pela contabilização do número de visitas e consultas ao sítio, em menos de dois anos de funcionamento – contam-se, entre os usuários registrados, mais de dois milhões de visitantes e a marca de 250 mil acessos mensais. Tem-se tornado, da mesma forma, uma fonte confiável para a

¹⁵⁹ Desde 2006, encontrava-se no ar a primeira versão do sistema Siga Brasil, com livre acesso via internet, para consultas ao orçamento elaboradas pela CONORF - Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal ou para pesquisas livres, com a utilização das ferramentas de pesquisa do sistema.

Entre as funcionalidades apresentadas, encontram-se (a) acompanhamento da elaboração do orçamento, usado desde a análise da Lei Orçamentária Anual até o acompanhamento das atividades de apreciação da LOA no Congresso Nacional; (b) execução do orçamento de receita, com banco de dados referentes à arrecadação do Governo Federal, com atualização mensal de acordo com informação do SIAFI; (c) ordens bancárias com informação do Favorecido; (d) execução diária do orçamento de despesa.

grande imprensa, haja visto o aumento significativo de menções aos trabalhos da equipe em diversos meios de comunicação, escritos, radiodifundidos ou *online*. Oferece, aos usuários cadastrados, serviços de envio de informativos diários por correio eletrônico, com reportagens e dados especiais. Assim, tem chamado a atenção, também, de outras entidades sociais que têm como objetivo a fiscalização e o monitoramento constante das ações governamentais, pela possibilidade de lhes tornar acessíveis informações a respeito da implementação de políticas públicas e da execução descentralizada das mesmas – OAB, Amarribo – Amigos Associados de Ribeirão Bonito (SP), IDEC, entre outras. Chamou a atenção também do Programa Global da Organização das Nações Unidas (ONU) contra a Corrupção, pelos resultados já obtidos a partir das ações desenvolvidas pela associação, como o apoio de jornalistas, o interesse da sociedade em colaborar com a fiscalização de atos do poder público e, até mesmo, mudanças de atitude do próprio governo.

9.3. Contrapartida das instâncias de controle (interno e externo) do Estado para o exercício do controle social.

O desempenho dessas entidades da sociedade civil para divulgar informações sobre as ações governamentais e mobilizar a sociedade para acompanhar, monitorar e avaliar não apenas a destinação final dos recursos públicos utilizados, como também a validade dos procedimentos, sem dúvida, dá um certo alento à tese de que as TIC aumentam a transparência. No entanto, não se pode afirmar o mesmo no que concerne ao aumento de conscientização do público a respeito da utilização dessas informações em ações concretas de cobrança de prestação de contas, participação no processo decisório e aumento da credibilidade das instituições. Para ser bem avaliada, essa atividade precisa ser comparada ao trabalho desenvolvido pelas entidades do controle das ações Estatais, a saber, a Controladoria-Geral da União – CGU (controle interno) e o Tribunal de Contas da União – TCU (controle externo), assim como as ações desenvolvidas no âmbito do Poder Judiciário. Pode-se inclusive afirmar que, do trabalho complementar dessas três instâncias, será possível alcançar o estado desejado de transparência e *accountability*.

9.3.1. A CGU e o uso das TIC – Transparência Pública em tempo real via Internet.

A CGU é o órgão do Governo Federal responsável por assistir direta e imediatamente ao Presidente da República quanto aos assuntos que, no âmbito do Poder Executivo, sejam relativos à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio das atividades de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria¹⁶⁰. Exerce, como órgão central, a supervisão técnica dos órgãos que

¹⁶⁰ Criada em 2 de abril de 2001, pela Medida Provisória nº 2.143-31, originalmente como Corregedoria-Geral da União, vinculava-se diretamente à Presidência da República para “combater, no âmbito do Poder Executivo Federal, a fraude e a corrupção e promover a defesa do patrimônio público”. Posteriormente, mediante a

compõem o Sistema de Controle Interno e o Sistema de Correição e das unidades de ouvidoria do Poder Executivo Federal, avaliando a ação governamental e a gestão dos administradores públicos federais dos recursos públicos utilizados e prestando a orientação normativa necessária.

Trata-se, assim, de uma nova fase em que se encontra o Sistema de Controle Interno¹⁶¹ no País, em que se procura responder às críticas relativas à ausência ou ineficácia dos controles internos e a crônica opacidade informacional, que teriam, na opinião de Sanchez (2003), conduzido ao desenvolvimento de um Estado que não consegue controlar a si mesmo e, conseqüentemente, a Sociedade não tem como controlar o Estado, dadas as escassas possibilidades de acesso à informação substantiva do desempenho governamental.

De forma semelhante a outras organizações governamentais, tem utilizado intensivamente as TIC, mas não como forma de diminuir a carga de trabalho, já que sua atividade-fim não envolve primordialmente atividades de balcão. Utiliza-se das TIC, especialmente a Internet, para divulgar suas ações, oferecer informações e documentos com dados sobre prestações de contas e despesas do Poder Executivo Federal e cartilhas educativas produzidas pela Controladoria, no intuito de fomentar o controle social, estimulando a participação dos cidadãos e das organizações da sociedade civil, para a verificação sistemática da aplicação dos recursos públicos em todas as esferas da Federação (Rodrigues, 2005). A intenção maior, segundo os responsáveis pela iniciativa, seria afetar o fluxo de informação, criando relações de dependência e colaboração, uma vez que esse fluxo tenderia não a seguir apenas a verticalização hierárquica burocrática, mas tornar-se-ia, também horizontal, afetando positivamente o tempo necessário para solucionar os problemas, simplificando o processo decisório e os controles discricionários e, finalmente, interferindo em transações que, de outra forma, estariam ocultas pela burocracia tradicional.

Entre os documentos *online* disponíveis, encontram-se:

- **Balanco-Geral da União:** documento que traz a prestação de contas da ação governamental desenvolvida a cada exercício financeiro pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, referentes ao período de 1997 a 2005, no momento em que este trabalho é escrito;
- **Relatórios de Gestão:** documentos que trazem informações acerca da implementação das ações da Controladoria-Geral da União no decorrer dos anos, enfatizando as dimensões que a instituição adquiriu e os projetos implementados ao longo do tempo; e

edição do Decreto nº 4.177, de 28 de março de 2002, passou a ter, em sua estrutura, a antiga Secretaria Federal de Controle Interno – SFC, do Ministério da Fazenda, e a Comissão de Coordenação de Controle Interno – CCCI, além de exercer as competências de Ouvidoria-geral, até então vinculadas ao Ministério da Justiça. Após a conversão da Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003, na Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, passou a denominar-se Controladoria-Geral da União. O Decreto nº 5.683, de 24 de janeiro de 2006, criou em sua estrutura a Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas – SPCI, responsável por desenvolver mecanismos de prevenção à corrupção. Assim, a CGU passou a ter a competência não só de detectar casos de corrupção, mas de antecipar-se a eles, desenvolvendo meios para prevenir a sua ocorrência.

¹⁶¹ “Controle Interno” é um conceito mais restrito que “controle administrativo” e está contido neste último. Para Piscitelli (1988), seriam quatro os principais objetivos do Controle Interno: a) a revisão e/ou verificação das operações sob o aspecto eminentemente contábil, formal e legal; b) eficiência, que concerne aos meios empregados, aos recursos utilizados para a consecução dos objetivos; c) a eficácia, a verificação do produto, dos programas, dos fins perseguidos; d) a avaliação dos resultados, ou seja, o julgamento da própria administração.

Historicamente, a crítica feita aos Controles Internos no Brasil dizem respeito ao seu acentuado formalismo, no sentido de verificar a conformidade entre os gastos ocorridos e os procedimentos contábeis e legais correspondentes, o que de certa forma foi respondido com a reestruturação proposta pela criação da CGU, em 2001.

- **Relatórios de Gestão Fiscal:** consolidados a cada quatro meses, contém informações relativas à despesa total com pessoal, dívida consolidada, concessão de garantias e operações de crédito.
- **Revista da CGU:** publicação semestral que traz diversas informações sobre o combate à corrupção. O objetivo do periódico é aprofundar a discussão sobre o tema, fortalecer o trabalho integrado entre os diversos atores envolvidos nesse trabalho e servir à sociedade como mais um instrumento de controle;
- **Cartilha Olho Vivo no Dinheiro Público:** um guia para o cidadão informar-se sobre como os impostos federais são usados em cada município;
- **Manual Olho Vivo no Dinheiro Público - Programas do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA):** apresenta os principais Programas do MDA que envolvem a transferência de recursos federais e incentiva a participação da sociedade civil no controle e boa aplicação do dinheiro público;
- **Manual para os Agentes Municipais:** orienta, em termos claros e acessíveis, os agentes municipais sobre os procedimentos necessários para a obtenção, a aplicação e o controle de recursos públicos federais, sem necessidade de terceiros ou de “despachantes”;
- **Guia de PAD:** documento dirigido aos que, na administração, direta ou indireta, do Poder Executivo da União, trabalham no campo do Processo Administrativo Disciplinar;
- **Orientações Técnicas - Portaria 262 de 30/08/2005:** orientam os agentes públicos para a preparação e publicação dos relatórios na internet; e
- **Orientações sobre a Página de Transparência Pública:** orientam os agentes públicos quanto à divulgação dos dados referentes às despesas realizadas pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal com informações sobre execução orçamentária, licitações, contratações, convênios, diárias e passagens.

Coerentemente com o discurso, as ações da CGU têm buscado promover a transparência dos gastos públicos e incentivado o controle social das práticas da administração pública, a exemplo da construção e manutenção do Portal da Transparência (www.transparencia.gov.br), lançado em novembro de 2004 e recentemente reformulado. A idéia inicial era que fosse uma vitrine para exposição dos gastos governamentais, apresentando informações sobre os recursos públicos federais transferidos pelo Governo Federal a estados, municípios e Distrito Federal – para a realização descentralizada das ações do governo – e diretamente ao cidadão, bem como dados sobre os gastos realizados pelo próprio Governo Federal em compras ou contratação de obras e serviços, por exemplo, sem exigir

senha de acesso ao Siafi¹⁶². Nesse portal, constam todos os gastos de todas as funções orçamentárias – Educação, Saúde, Segurança, entre outros – realizados direta ou indiretamente pelo Governo Federal, em nível de detalhamento máximo¹⁶³. As informações oferecidas consolidam dados oriundos da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (constantes do Siafi e referentes aos Ministérios), da Caixa Econômica Federal (descentralizações diretas ao cidadão) e do Fundo Nacional de Saúde – FNS, sem necessidade de desvios para as bases desses outros órgãos¹⁶⁴.

A proposta do portal da Transparência, em relação a outras formas de divulgação das informações governamentais, tem como diferencial a consolidação de informações sobre programas e ações de governo em um único sítio, apresenta navegação amigável e dispensa uso de senha na entrada. Tentou-se simplificar ao máximo a linguagem, mas ainda há uma certa barreira para a apropriação das informações, uma vez que sua análise exige compreensão do processo de planejamento e do processo orçamentário brasileiro, além do domínio de alguns conceitos, expressões e jargões técnicos.

A partir de 2005, após a publicação do Decreto nº 5.482, de 30 de junho, e da Portaria Interministerial nº 140, de 16 de março de 2006, que dispõem sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal na Internet, o portal da Transparência passou também a oferecer ao público amplo e livre acesso às páginas da Transparência Pública nos Ministérios e entidades, no total de 105 páginas, e a CGU vem realizando parcerias com ONGs e com outras entidades da sociedade civil (TBrasil, Amarribo, IFC, ONUDOC, entre outros), possibilitando maior conhecimento do processo orçamentário e do controle do uso dos recursos públicos. Segundo informações dos responsáveis pela iniciativa na CGU, em menos de três anos de existência, o portal contabilizou cerca de 800 mil visitas, correspondendo a uma média de 1.150 visitas/dia. Em cada visita, em média, o usuário acessa algo como 25 páginas. O portal, ainda segundo a CGU, conta com mais de 485 milhões de informações, envolvendo a aplicação de recursos federais superiores a R\$ 3,17 trilhões.

¹⁶² O Siafi – Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal, é o principal instrumento utilizado para registro, acompanhamento e controle da execução orçamentária, financeira e patrimonial do Governo Federal. Criado em 1987, tem por objetivos prover mecanismos adequados ao controle diário da execução orçamentária, financeira e patrimonial aos órgãos da Administração Pública; fornecer meios para agilizar a programação financeira, otimizando a utilização dos recursos do Tesouro Nacional, através da unificação dos recursos de caixa do Governo Federal; permitir que a contabilidade pública seja fonte segura e tempestiva de informações gerenciais destinadas a todos os níveis da Administração Pública Federal; padronizar métodos e rotinas de trabalho relativas à gestão dos recursos públicos, sem implicar rigidez ou restrição a essa atividade, uma vez que ele permanece sob total controle do ordenador de despesa de cada unidade gestora; permitir o registro contábil dos balancetes dos estados e municípios e de suas supervisionadas; permitir o controle da dívida interna e externa, bem como o das transferências negociadas; integrar e compatibilizar as informações no âmbito do Governo Federal; permitir o acompanhamento e a avaliação do uso dos recursos públicos; e proporcionar a transparência dos gastos do Governo Federal.

Para utilizar o Siafi, além da necessidade de alguma forma de conexão ao sistema, o usuário tem que estar devidamente cadastrado e habilitado no SIAFI e de posse da sua senha pessoal e intransferível. Dessa forma, o acesso é restrito a servidores públicos, instituições de ensino e gestores públicos em geral.

¹⁶³ É possível, nesse portal, fazer consultas e obter dados referentes aos programas/ações de governo por nível federal, estadual e municipal; nomes e CPF/CNPJ dos beneficiários, números das ordens de pagamento e datas em que foram efetivamente pagas. É possível, também, efetuar consultas específicas, como “Diárias e Passagens”, “Cartões corporativos”. No caso desse último, não apenas é detalhado o montante utilizado pelos órgãos, como também se apresentam informações sobre os portadores dos cartões corporativos (nome/CPF), as operações realizadas, nas datas em que ocorreram. À exceção das informações referentes a gasto efetuado com pessoal – constantes do SIAPE, ainda não integrado ao Siafi – e dos gastos da ABIN e da Presidência da República – que não são detalhadas, segundo o site, “para proteção da sociedade e do Estado” – todas as demais organizações estão contempladas. Nos anexos, encontram-se as telas de acesso ao Portal e algumas consultas que se podem fazer.

¹⁶⁴ Está prevista a integração das informações sobre as operações de financiamento de crédito operacionalizadas pelas agências financeiras oficiais de fomento (Banco do Nordeste do Brasil S.A., Banco da Amazônia S.A., Caixa Econômica Federal e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES). Pretende-se disponibilizar os seguintes dados: nº da operação/contrato, entidade beneficiária, objeto, UF beneficiária, município beneficiário, vigência e valor.

As páginas de Transparência Pública de cada órgão integrante da Administração Pública Federal, direta e indireta (autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista), após 2005, passaram a ser ligadas diretamente ao portal. Nessas páginas setoriais, há informações detalhadas a respeito da execução orçamentária, de licitações, de convênios, de contratos e de despesas com diárias e passagens em viagens. Dessa forma, os grandes números constantes no Portal da Transparência são traduzidos em ações concretas, os atores responsáveis pelos gastos são conhecidos e as ações podem ser melhor avaliadas. Os dados originários das páginas setoriais têm sua origem em dois outros grandes sistemas estruturadores além do Siafi, a saber, o Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – Siasg, que registra todas as licitações e contratações e o Sistema de Concessão de Diárias e Passagens – SCDP, que registra todas as movimentações com diárias e passagens.

Inspirada na atuação de entidades que há mais tempo utilizam as TIC para o combate à corrupção, como a TBrasil, a CGU modificou radicalmente a forma de apresentação das informações no Portal da Transparência, criando mais funcionalidades para consultas e pesquisas e acompanhamento das transações financeiras e orçamentárias, além de ferramentas que promovem a interatividade com o usuário (denúncias de irregularidades, pesquisa de opinião e cadastramento em sistema push). Sem grande divulgação, em menos de dois meses de funcionamento do novo Portal, contabilizam-se cerca de quatro mil pessoas cadastradas para receber informativos por mala direta e informações sobre novas liberações de recursos a municípios por meio de convênios. Esses valores passaram a ser divulgados semanalmente, depois de uma reformulação na Consulta a Convênios do Portal feita pela CGU em abril de 2007¹⁶⁵. A experiência do Governo Federal tem sido replicada em outras instâncias da Federação – foram criados, nos últimos anos, alguns portais semelhantes em Pernambuco (2007), Mato Grosso (2006), São Carlos/SP (2005), Itaúna/MG (2006).

Além dessa iniciativa, a CGU também conta com o funcionamento do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, órgão colegiado e consultivo a ela vinculado, com a finalidade de sugerir e debater medidas de aperfeiçoamento dos métodos e sistemas de controle e incremento da transparência na gestão da administração pública e estratégias de combate à corrupção e à impunidade. Esse Conselho contribui para a formulação das diretrizes da política de transparência da gestão de recursos públicos e de combate à corrupção e à impunidade, a ser implementada pela Controladoria-Geral da União e pelos demais órgãos e entidades da administração pública federal, sugere projetos e ações prioritárias da política de transparência da gestão de recursos públicos e de combate à corrupção e à impunidade, assim como procedimentos que promovam o aperfeiçoamento e a integração das ações de incremento da transparência e de combate à corrupção e à impunidade, no âmbito da administração pública federal. Atua, dessa forma, como instância de articulação e mobilização da sociedade civil organizada para o combate à

¹⁶⁵ Antes, a consulta era feita somente por estado e órgão sem tempo determinado. Após a reformulação, tornou-se possível verificar as últimas liberações. O projeto foi implementado pela secretaria de Prevenção da Corrupção da CGU na última semana de maio de 2007, para facilitar o acesso do cidadão às informações sobre a execução orçamentária dos recursos governamentais, além de ampliar a transparência e estimular o controle social.

corrupção e à impunidade, além de realizar estudos e estabelecer estratégias que fundamentem propostas legislativas e administrativas que aumentem a transparência da gestão pública e garantam o combate à corrupção e à impunidade¹⁶⁶.

Como consequência desse diálogo com a sociedade civil, as críticas chegam diretamente às autoridades responsáveis pelo combate à corrupção e desvios. Em 2005, por exemplo, o representante da TBrasil criticava o Governo Federal por manter o sistema de troca de cargos por apoio legislativo, “fechando os olhos” para o que acontecia nas Pastas ocupadas por políticos da base aliada e defendia, também, a redução do número de cargos de confiança do setor público brasileiro. No entanto, reconheceu que houve alguns avanços no combate à corrupção no Governo Federal, graças ao esforço da CGU e do Ministério da Justiça – notadamente, a Polícia Federal. Além do reforço aos sistemas de controles internos, e da redução do número de cargos preenchidos por indicação política, a pauta dessa entidade no Conselho inclui a transformação do orçamento em uma lei impositiva, que impeça negociatas envolvendo a execução orçamentária. Reconhece, no entanto, a dificuldade para se modificar o atual sistema e confia na continuidade e no aperfeiçoamento do sistema de coleta, gerenciamento e divulgação de informações.

Outra importante linha de ação desenvolvida pela CGU para o combate à corrupção envolve o desenvolvimento de parceria com a UNODC. Com o apoio dessa Agência, desenvolveu o IV Fórum Global de Combate à Corrupção, em junho de 2005¹⁶⁷, além de desenvolver capacitação dos servidores do controle interno em modernas técnicas de auditoria e investigação, a melhoria do Sistema Nacional de Integridade¹⁶⁸ e o planejamento de uma estratégia nacional anticorrupção, que inclui a mobilização da sociedade civil¹⁶⁹.

Quanto a esse último ponto, previa-se, em 2007, que o trabalho da CGU passaria a contar com a ajuda do cidadão comum, dotado das ferramentas e informações necessárias para exercer a função de “fiscais da administração”, ao capacitar agentes municipais e lideranças locais para o controle das despesas com programas de governo, no âmbito do programa “Olho Vivo no Dinheiro Público”, criado a partir de verificações feitas pela

¹⁶⁶ Têm assento no Conselho, além do representante da CGU, representantes da Casa Civil da Presidência da República, da Advocacia-Geral da União, do Ministério da Justiça, do Ministério da Fazenda, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Ministério das Relações Exteriores, da Comissão de Ética Pública da Presidência da República, do Ministério Público da União, do Tribunal de Contas da União, da Ordem dos Advogados do Brasil, da Associação Brasileira de Imprensa, da Transparência Brasil, da Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais, da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, um representante indicado pelas igrejas evangélicas de âmbito nacional, organizadas segundo suas convenções, concílios gerais ou sinodos, dos trabalhadores (CGT – Confederação Geral dos Trabalhadores), dos Empregadores (CNC – Confederação Nacional do Comércio), um cidadão brasileiro com atuação notória e um representante do Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social.

¹⁶⁷ Nesse evento, discutiram-se diferentes questões relacionadas à luta anticorrupção e o Brasil ratificou a Convenção da ONU contra a Corrupção, contribuindo para que ela entrasse em vigor no País a partir de 14 de dezembro de 2005.

¹⁶⁸ O Sistema Brasileiro de Integridade é composto por diferentes instâncias governamentais de auditoria e fiscalização interna. A parceria previa pesquisas para medir a vulnerabilidade do Poder Público ao fenômeno da corrupção. Seus resultados deverão ser consolidados em uma base de dados agregados sobre o problema, servindo de base para uma estratégia de fortalecimento do Sistema. A parceria igualmente previa a aprimoração da legislação nacional anticorrupção, mediante análise das leis brasileiras sobre o tema para verificar sua adequação à Convenção da ONU contra a Corrupção e, se for necessário, sugerir-se-ão alterações por meio de diferentes instrumentos legais.

¹⁶⁹ Em relação às parcerias com a sociedade civil, previam-se contatos com universidades, para buscar apoio às medidas anticorrupção e o fomento a pesquisas, com concessão de bolsas de estudo na área do combate à corrupção, a realização de campanhas públicas e outras estratégias de comunicação voltadas para aumentar a conscientização da população sobre seus direitos e deveres nessa questão. Além disso, a contínua adequação do Portal da Transparência às necessidades sociais também estava prevista. Nesse sentido, a SPCI/CGU havia celebrado, até julho de 2007, aproximadamente 17 acordos de cooperação com universidades, visando ao desenvolvimento de projetos e ações que estimulem a produção de conhecimento sobre corrupção – em especial, meios e estratégias de prevenção e combate a esse fenômeno – e a adequada gestão de recursos públicos. Pelos acordos, as duas instituições vão incentivar a criação de núcleos de estudo nos cursos de graduação e pós-graduação, promover a publicação e divulgação de trabalhos acadêmicos, além de realizar congressos e seminários.

Controladoria nos Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos¹⁷⁰. A partir desse trabalho, técnicos da CGU descobriram que boa parte das irregularidades existentes nos municípios fiscalizados não tinha relação com a intenção de desviar recursos ou descumprir a lei, mas está ligada, sobretudo, com a falta de informação e orientação técnica. Diante desse quadro, o programa tomou corpo e começou a funcionar no final de 2003, com o objetivo de capacitar e estimular o cidadão a participar do controle das ações dos governos municipal, estadual e federal. Para isso, o eixo do programa está em promover meios e informações para que as pessoas comuns possam agir como verdadeiros fiscais do poder público, realizando cursos, palestras e fornecendo material informativo.

O Olho Vivo possui um caráter predominantemente educativo e engloba tanto ações presenciais, em que um grupo de profissionais do projeto vai até os municípios, quanto atividades à distância, geralmente cursos e produção de materiais didáticos, com ênfase na interatividade, especialmente quando da oportunidade das visitas¹⁷¹. Cerca de 230 profissionais capacitados do CGU participavam do projeto em 2007, em visitas periódicas a municípios brasileiros, adaptando as ferramentas de controle à realidade dos cidadãos. Antes de visitar a localidade, esses profissionais fazem uma análise prévia dos municípios que irão atender, para serem capazes de transformar o vocabulário técnico em uma linguagem mais simples, acessível às comunidades.

Nas reuniões de capacitação promovidas, participam servidores de prefeituras, conselheiros e lideranças locais, assim como qualquer outro cidadão interessado, chegando a participar representantes de até 10 municípios, segundo relatos dos servidores envolvidos. Até o fim de 2006, as atividades de educação presencial atenderam a 350 municípios, capacitando aproximadamente seis mil pessoas, entre elas 2007 agentes públicos, 2050 conselheiros e

¹⁷⁰ Programa de fiscalização especiais das transferências de recursos federais mediante sorteio público das regiões beneficiadas, conduzido pela CGU desde 2003. Os sorteios são realizados mensalmente pela Caixa Econômica Federal, na presença de representantes da mídia, dos partidos políticos e de entidades da sociedade civil, para atestar a lisura e a imparcialidade na definição das regiões a serem fiscalizadas.

O Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos prevê o sorteio mensal de 50 municípios, com até 300 mil habitantes, das diversas regiões do País. Em cada uma dessas unidades, os auditores examinam contas e documentos e fazem inspeção pessoal e física das obras e serviços em realização, mas privilegiam, sobretudo, o contato com a população, diretamente ou através dos conselhos comunitários e outras entidades organizadas, como forma de estimular os cidadãos a participarem do controle da aplicação dos recursos oriundos dos tributos que lhes são cobrados.

Além dessas, a CGU realiza ações de controle provocadas por demandas internas oriundas da análise dos próprios servidores da CGU. Esse trabalho resultou na realização de 34,7 mil fiscalizações, envolvendo aproximadamente 150 ações de governo, entre os anos de 2001 e 2005. Nesta linha de atuação, estão excluídas as fiscalizações realizadas para atender a denúncias e a pedidos do Ministério Público, do Congresso Nacional, do Departamento da Polícia Federal, e outros semelhantes, além das já citadas auditorias por sorteio público.

Os relatórios de fiscalização a partir dos sorteios públicos são encaminhados, para as providências cabíveis, aos seguintes órgãos: Procuradoria-Geral da República; Tribunal de Contas da União; Presidência da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados; Presidência da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados; Presidência da Mesa Diretora do Senado Federal; Presidência da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle do Senado Federal; Ministérios Gestores; Procuradoria-Geral de Justiça do Estado; Procuradoria da República no Estado; Tribunal de Contas do Estado; Governo Estadual; Presidência da Assembléia Legislativa do Estado; Chefia do Órgão de Controle Interno do Estado, quando houver. Além disso, podem ser encontrados, na íntegra, no portal da CGU.

¹⁷¹ A respeito das atividades a distância, em 2006, dois cursos foram oferecidos via Internet, em parceria com a Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, para capacitar servidores públicos, destinando-se tanto a ensinar aos funcionários como atender melhor o cidadão quanto a capacitá-los em conceitos fundamentais sobre licitações e contratos públicos, abordando aspectos éticos, orçamentários, entre outros.

Mediante parceria com o Ministério da Educação, produziu-se no âmbito do Programa um programa de TV na série “Salto para o futuro” que já foi apresentado a 200 mil professores do país e está sendo veiculado pelas TVs Escola e Educativa. O objetivo é sensibilizar os mestres sobre a importância de disseminar entre os alunos informações sobre o exercício do controle social.

A elaboração de materiais didáticos e formação de acervos são outras das atividades que integram o Olho Vivo. Desde que o programa começou, mais de 1,2 milhão de cartilhas já foram distribuídas por todos os estados brasileiros ensinando aos cidadãos, de uma forma simples e didática, como o governo realiza a gestão do dinheiro público. A partir de 2007, novas cartilhas seriam produzidas, explicando o funcionamento de programas específicos do governo federal. Espera-se que, ao entender como funcionam os programas, as pessoas se tornem mais capazes de acompanhá-los e fiscalizá-los.

Na mesma linha, o Olho vivo colocou em teste no segundo semestre de 2007 alguns questionários que permitem à sociedade acompanhar aspectos pontuais dos programas governamentais. O material traz uma espécie de passo a passo, para que a pessoa vá à prefeitura e busque informações sobre a execução das atividades. Por enquanto, o teste está sendo aplicado em apenas seis municípios e analisam o andamento do Bolsa Família, Saúde da Família e Merenda Escolar. Segundo os responsáveis pelo Projeto, a idéia partiu de demanda feita pelas comunidades atendidas pelas ações presenciais, com o fim de prover a sociedade de uma ferramenta efetiva, para que se capacitem a identificar as irregularidades e, a partir daí, denunciar aos órgãos de controle.

1799 lideranças. No primeiro semestre de 2007, registrou-se a marca de cerca de 3.000 pessoas atendidas pelo programa, com resultados perceptíveis em pouco tempo. É um projeto, no entanto, cujos resultados reais e sustentados serão percebidos apenas no longo prazo, criando um estoque de “capital social” nas localidades de forma a gerar um ciclo virtuoso de participação. Por utilizar recursos federais (os profissionais são do quadro da própria CGU e a maior parte das despesas também fica por conta deste órgão), a maior vantagem do programa é que ele quase não gera custos ao município.

Atualmente o Olho Vivo possui parcerias com o Tribunal de Contas da União, o Ministério Público além de diversos outros órgãos federais, estaduais e municipais e entidades da sociedade civil, como organizações não-governamentais, fundações, etc. As parcerias permitem o desenvolvimento de atividades mais amplas que visam combater a corrupção e incentivar o controle. Desde o início deste ano, o programa passou a integrar a Caravana Todos Contra a Corrupção, promovida pelo Instituto de Fiscalização e Controle (IFC) e pela ONG Amigos Associados de Ribeirão Bonito (AMARRIBO), que percorre municípios oferecendo palestras e capacitação de conselheiros e líderes comunitários. Desde abril, o Olho Vivo já participou das visitas feitas em nove municípios de Minas Gerais, Espírito Santo e Mato Grosso, oferecendo treinamento quanto aos mecanismos existentes para o acompanhamento do repasse de recursos públicos federais aos municípios.

Sem dúvida, essa iniciativa é importante, mas não suficiente para melhorar a falta de fiscalização dos repasses tanto municipais quanto federais e para garantir punição a agentes públicos envolvidos em desvios ou malversações dos recursos públicos, uma vez que não tem poder de julgar, suspender ações em curso ou mesmo de recuperar os recursos dispendidos ou aplicar sanções. Sua atuação, nesse sentido, é complementada pela ação do TCU, que será analisada a seguir.

9.3.2. O Legislativo e a Transparência Governamental – controle da conformidade e do orçamento.

Como pressupõe a teoria democrática clássica, partindo da premissa da separação dos poderes e da sua convivência harmônica, o Parlamento seria, por definição, a instância a exercer controle sobre as ações do Executivo, incluindo, aí, a demanda por transparência, o controle da conformidade dos atos administrativos e a prestação de contas anual.

No Brasil, a existência de instâncias de controle no Legislativo é centenária: data de 7 de novembro de 1890 a publicação do Decreto nº 966-A, que criou o Tribunal de Contas da União, então norteado pelos princípios da autonomia, fiscalização, julgamento, vigilância e energia. A instalação do Tribunal propriamente, no entanto, ocorreu em 1893, para exercer a competência de liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade antes de serem prestadas ao Congresso Nacional (Machado, 2004).

Ao longo do século passado, diversas alterações no funcionamento do órgão foram propostas e incorporadas às Constituições Federais que se sucederam; atualmente, o TCU é um órgão colegiado, composto por nove ministros, com jurisdição própria e privativa em todo o território nacional. Funciona como um tribunal administrativo, que julga as contas de administradores públicos e demais responsáveis por recursos, bens e valores públicos federais, bem como as contas de qualquer pessoa que der causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário, com o propósito de auxiliar o Congresso Nacional no exercício do controle externo¹⁷². Entre suas atribuições, constitucionalmente definidas, encontram-se:

- Apreciar as contas anuais do presidente da República;
- Julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos;
- Apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões civis e militares;
- Realizar inspeções e auditorias por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional;
- Fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais;
- Fiscalizar a aplicação de recursos da União repassados a estados, ao Distrito Federal e a municípios;
- Prestar informações ao Congresso Nacional sobre fiscalizações realizadas;
- Aplicar sanções e determinar a correção de ilegalidades e irregularidades em atos e contratos;
- Sustar, se não atendido, a execução de ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;
- Emitir pronunciamento conclusivo, por solicitação da Comissão Mista Permanente de Senadores e Deputados, sobre despesas realizadas sem autorização;
- Apurar denúncias apresentadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato sobre irregularidades ou ilegalidades na aplicação de recursos federais;
- Fixar os coeficientes dos fundos de participação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios e fiscalizar a entrega dos recursos aos governos estaduais e às prefeituras municipais.

O Tribunal fiscaliza, também, as ações governamentais como um todo, mediante realização de auditorias e inspeções, por iniciativa própria, por solicitação do Congresso Nacional ou para apuração de denúncias, em órgãos e entidades federais, em programas de governo, bem como a apreciação da legalidade dos atos de concessão de aposentadorias, reformas, pensões e admissão de pessoal no serviço público federal e a fiscalização de renúncias de

¹⁷² Além do TCU, existem mais vinte e seis Tribunais de Contas estaduais, o Tribunal de Contas do Distrito Federal e mais oito tribunais de contas municipais, que exercem o controle externo como órgãos auxiliares dos poderes legislativos estaduais, distrital e municipal, respectivamente (Noronha, 2003).

receitas e de atos e contratos administrativos em geral. Podem ser feitas por iniciativa própria ou em decorrência de solicitação do Congresso Nacional, de cinco formas:

- **levantamento:** instrumento utilizado para conhecer a organização e funcionamento de órgão ou entidade pública, de sistema, programa, projeto ou atividade governamental, identificar objetos e instrumentos de fiscalização e avaliar a viabilidade da sua realização;
- **auditoria:** por meio desse instrumento verifica-se in loco a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão, quanto aos aspectos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial, assim como o desempenho operacional e os resultados alcançados de órgãos, entidades, programas e projetos governamentais;
- **inspeção:** serve para a obtenção de informações não disponíveis no Tribunal, ou para esclarecer dúvidas; também é utilizada para apurar fatos trazidos ao conhecimento do Tribunal por meio de denúncias ou representações;
- **acompanhamento:** destina-se a monitorar e a avaliar a gestão de órgão, entidade ou programa governamental por período de tempo predeterminado; e
- **monitoramento:** é utilizado para aferir o cumprimento das deliberações do Tribunal e dos resultados delas advindos.

Exerce, portanto, a função consultiva, mediante a elaboração de pareceres prévios e individualizados, de caráter essencialmente técnico, acerca das contas prestadas, anualmente, pelos chefes dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e pelo chefe do Ministério Público da União, a fim de subsidiar o julgamento a cargo do Congresso Nacional. Já a função informativa é exercida quando da prestação de informações solicitadas pelo Congresso Nacional, pelas suas Casas ou por qualquer das respectivas Comissões, a respeito da fiscalização exercida pelo Tribunal ou acerca dos resultados de inspeções e auditorias realizadas pelo TCU. A função judicante ocorre quando o TCU julga as contas dos administradores públicos e demais responsáveis por recursos, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluindo as fundações e as sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Federal, bem como as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário.

A função sancionadora do Tribunal, por sua vez, manifesta-se na aplicação aos responsáveis das sanções previstas na Lei Orgânica do Tribunal (Lei nº 8.443/92), em caso de ilegalidade de despesa ou de irregularidade de contas. Ao constatar ilegalidade ou irregularidade em ato de gestão de qualquer órgão ou entidade pública, o TCU fixa prazo para cumprimento da lei. No caso de ato administrativo, quando não atendido, o Tribunal determina a sustação do ato impugnado. Nesses casos, o TCU exerce função corretiva. A função normativa decorre do poder regulamentar conferido ao Tribunal pela sua Lei Orgânica, que faculta a expedição de instruções e atos normativos,

de cumprimento obrigatório sob pena de responsabilização do infrator, acerca de matérias de sua competência e a respeito da organização dos processos que lhe devam ser submetidos.

Por sua vez, a ouvidoria reside na possibilidade de o Tribunal receber denúncias e representações relativas a irregularidades ou ilegalidades que lhe sejam comunicadas por responsáveis pelo controle interno, por autoridades ou por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato. Essa função tem fundamental importância no fortalecimento da cidadania e na defesa dos interesses difusos e coletivos, sendo importante meio de colaboração com o controle.

Por fim, atua o Tribunal de Contas da União de forma educativa, quando orienta e informa acerca de procedimentos e melhores práticas de gestão, mediante publicações e realização de seminários, reuniões e encontros de caráter educativo, ou, ainda, quando recomenda a adoção de providências, em auditorias de natureza operacional. Essa função foi englobada em um conjunto de atividades denominada Diálogo Público, que consiste em ações sistematizadas de relacionamento, divulgação e troca de conhecimentos entre o TCU e a Sociedade, o Congresso Nacional e os Gestores Públicos. Este programa tem como objetivos principais incentivar a participação ativa de representantes da sociedade na fiscalização de recursos públicos; desenvolver conhecimentos que favoreçam o bom desempenho dos gestores públicos; divulgar a forma de atuação do TCU na fiscalização dos recursos públicos em benefício da sociedade; e fornecer informações sobre controle de recursos públicos e melhorar a comunicação entre os órgãos de controle, os gestores públicos e a sociedade. Desde 2003, já ocorreram 64 eventos, incluindo visitas monitoradas, encontros com os CAE (Conselhos de Alimentação Escolar) e seminários. Para se ter uma idéia da repercussão do Diálogo Público, a Ouvidoria do TCU registrou, em 2005, acréscimo de 131% em sua demanda e temos tido ótima receptividade dos gestores públicos e da população.

O controle externo, assim, não se limitaria ao controle *a posteriori*, mas abrangeria a possibilidade de qualquer espécie de controle (legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas) tanto de modo concomitante – no caso do monitoramento – como *a priori*, no caso de denúncias. O público alvo das ações de Diálogo Público são os gestores públicos federais, estaduais e municipais, e seus fiscalizadores: os Tribunais de Contas, o Poder Legislativo e a sociedade (educadores, alunos, membros de conselhos de fiscalização e representantes de ONGs, entre outros). O programa tem dois grandes eixos: ações educacionais voltadas à construção da cidadania por meio do exercício do controle social e ações educacionais dirigidas aos gestores públicos visando à melhoria da gestão pública.

Também como estratégia de tornar o controle externo mais pró-ativo, o Tribunal tem utilizado intensivamente as TIC, tanto para melhorar o fluxo de informações internas quanto para divulgar as informações produzidas no âmbito da Corte de Contas. Um exemplo desses esforços foi a implantação de um sistema

informatizado de fiscalização de obras no Tribunal de Contas da União, que renderia aos cofres públicos, segundo os responsáveis pela iniciativa, a economia de R\$ 700 milhões ao ano¹⁷³.

O grande investimento em TIC no âmbito da Corte de Contas já se via há algum tempo, mas, no período compreendido entre 2004 e 2007, houve empenho tanto na capacitação das equipes responsáveis por fiscalizar os atos governamentais, tornando-as capazes de explorar todo o potencial de informações disponíveis hoje nos diversos sistemas automatizados, como Siafi, Siasg e outros, quanto no uso da tecnologia para aumentar a participação social no controle do governo, contribuindo para o combate às fraudes envolvendo recursos públicos nas diversas esferas do Estado.

Para o atual dirigente do órgão, Ministro Augusto Sherman, em discurso proferido na abertura do Fórum comemorativo de 30 anos de uso de Tecnologia de Informação no TCU (4 e 5 de dezembro de 2007), o recurso à tecnologia da informação possibilitou novas formas de controle e fiscalização, pois as ferramentas automatizadas permitiram atuação mais eficiente e eficaz por parte das equipes de fiscalização e conduziram a resultados mais efetivos – seja dando suporte ao registro de atividades desenvolvidas durante o trabalho, seja proporcionando informações que possibilitaram tomadas de decisões mais consistentes ou, ainda, permitindo fiscalizar diretamente os dados armazenados em meio eletrônico de forma mais abrangente, rápida e precisa. Inclui-se nessa experiência a utilização do Sistema Síntese, uma solução baseada em tecnologia *datawarehouse* que, ao integrar os dados que dispersos em diversos sistemas da administração pública, facilitou sobremaneira o acesso e a realização de cruzamento das informações. Isso resultou em melhor planejamento das ações de controle, pela identificação correta das áreas que requerem maior concentração de esforços, a detecção de indícios de fraude por meio de tratamento estruturado de informações e a implementação do controle externo eletrônico com base nas informações dos diversos sistemas e seus cruzamentos.

Para os responsáveis do órgão, como o Coordenador do Projeto Governança em TI do TCU, Cláudio da Silva Cruz, em palestra no Fórum retromencionado, a informatização atinge crescentemente todas as áreas do governo, sendo, apesar de fenômeno recente, dotado de caráter irreversível, provocando, já, uma certa dependência das organizações atuais dos sistemas de informação. A administração pública brasileira, como um reflexo da própria sociedade, segundo ele, deve cada vez mais adotar a tecnologia da informação como ferramenta indissociável na busca da excelência na produção de bens e na prestação de serviços públicos.

No entanto, percebe-se que sua implementação ocorre de forma desigual pelas instituições e em ritmo aquém do necessário, como nos casos de aplicação dos recursos do Fust e da própria implementação do governo eletrônico no Brasil, apesar de os gastos com tecnologia da informação no âmbito do governo federal crescerem

¹⁷³ Segundo informações da Secretaria de Fiscalização de Obras Públicas e do Patrimônio da União do TCU, desde que o sistema de fiscalização de obras foi implantado, os auditores vasculham irregularidades em cerca de R\$ 20 bilhões empenhados anualmente. O sistema informatizado possibilitaria, no momento que fosse constatada a irregularidade, o imediato bloqueio dos recursos, impedindo a continuação da obra. Anteriormente, a continuação do desvio de verbas poderia continuar por tempo indeterminado, dependendo de liminares e de processos judiciais.

consideravelmente nos últimos anos. Por isso, é de extrema importância o acompanhamento da aplicação dos recursos na área de TI pelo governo federal para que se possa avaliar operacionalmente a ação dos gestores públicos nessa área, a ponto de, no âmbito do TCU, terem criado uma Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação, como unidade técnica especializada na fiscalização de TI no setor público federal que, entre outras atribuições, cuida da fiscalização da gestão e do uso dos recursos de tecnologia da informação pela administração pública.

Esse Coordenador entende, também, que os sistemas informatizados que o Governo Federal vem implantando têm capacidade de registrar melhor as informações públicas e, portanto, tornam mais fácil a tarefa de acompanhá-las, gerenciá-las e utilizá-las no processo de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. No entanto, consideram que ainda há muito a evoluir com relação à transparência dos gastos públicos, para fornecer à sociedade a possibilidade real de também exercer o controle. Nesse sentido, avaliam positivamente a implantação do Portal da Transparência para estimular o controle social, ao disponibilizar informações sobre a transferência de recursos federais (mediante convênios ou programas de transferência de renda), bem como sua aplicação direta pelo governo federal, inclusive com informações do uso de cartões corporativos.

Ao longo dos últimos dez anos, avaliou o Ministro Augusto Sherman, ainda durante palestra proferida no Fórum retromencionado, que tanto o Sistema de Controle Externo quanto o Sistema de Controle Interno evoluíram bastante. Afirmou que adquiriram mais experiência, desenvolveram maior capacidade de fiscalização e absorveram novas tecnologias e técnicas no que concerne ao controle da coisa pública, atentos ao fato de que, sempre que o poder público desenvolve novas técnicas ou metodologias de controle, os delinquentes também se aperfeiçoam, em velocidade compatível com os avanços tecnológicos¹⁷⁴.

Nesse sentido, em abril de 2007, o Núcleo Regional da Câmara Brasileira de Comércio Eletrônico de Brasília (*camara-e.net*), assinou um acordo operacional com o TCU, para desenvolvimento de atividades conjuntas voltadas para o fomento da segurança tecnológica e jurídica no uso de documentos eletrônicos, como a implantação de projeto de certificação digital no âmbito do Tribunal de Contas da União. Prevê-se, também, o auxílio ao Tribunal na elaboração de uma proposta de Plano Diretor de Certificação Digital, com vistas a aumentar a capacidade da instituição para exercício do controle sobre as práticas do Governo Eletrônico, bem como fomentar o trânsito de informações de forma eletrônica, eficiente e segura, objetivando a celeridade processual no âmbito do TCU; a capacitar dos servidores do Tribunal no entendimento e no uso de tecnologias e padrões recomendados pelo Governo Federal para intercâmbio de informações e prestação de serviços públicos por meio eletrônico; e o incentivo e a disseminação, no âmbito do órgão, do estabelecimento de identidade digital que atenda aos requisitos de autenticidade, integridade, validade jurídica e interoperabilidade da ICP – Brasil.

¹⁷⁴ Essas opiniões foram corroboradas em diversas ocasiões, em seminários, *workshops*, palestras e apresentações variadas, em que dirigentes do Tribunal tiveram oportunidade de expressar suas idéias, apresentar seus planejamentos e avaliar as iniciativas implementadas. Da mesma forma, em diversos acórdãos proferidos em plenário, os ministros do Tribunal deixaram registradas suas opiniões a respeito do uso das TIC por parte da organização.

Como resultado dessa prática, foi possível aperfeiçoar a utilização da informação disponível e seu processamento pelos Analistas do Tribunal. Em agosto de 2007, por exemplo, o TCU informou que 36 mil prestações de contas de recursos descentralizados do Governo Federal para os Estados e Municípios estavam pendentes nos ministérios, totalizando R\$ 10,6 bilhões. Esse valores se referem a transferências voluntárias de estados, municípios e entidades privadas realizadas desde a década de 90 até o ano de 2005, sendo a maior parte desses recursos havia sido repassada para as prefeituras aplicarem no programa Bolsa Família, carro-chefe da área social do governo Lula. O problema apontado pelo Tribunal residia no fato de que não poderia examiná-las enquanto elas não fossem analisadas pelos ministérios e repassadas para o tribunal, que estaria, porventura, impedido de atuar, ou mesmo tornaria inválida qualquer sanção, por conta da prescrição do ilícito.

Outro produto dessa atuação do TCU foi a elaboração de listas contendo nomes de pessoas físicas e jurídicas impossibilitadas de firmar contratos com o governo, após parecer conclusivo das contas do Governo pela Corte de Contas. Consta, igualmente, a elaboração de uma lista contendo nomes de pessoas inabilitadas para assumir cargos em comissão ou de confiança na administração pública federal e de ex-servidores públicos impedidos de serem contratados pelo poder público até 2013, pela prática de irregularidades na gestão dos recursos públicos. Por fim, há que se destacar a elaboração de uma outra lista contendo o nome de empresas consideradas inidôneas pelo TCU, condição esta que as impede de firmar qualquer tipo de contrato com a União.

Outra iniciativa desenvolvida, integrando, pela primeira vez, o Legislativo e o Executivo no controle social dos gastos públicos foi o desenvolvimento, no âmbito do Senado, do Sistema denominado SIGA Brasil Transparência Orçamentária. Como integrante dos sistemas de controle republicanos, ao Congresso Nacional cabe a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncias de receitas.

Com as alterações promovidas nos últimos quinze anos no processo orçamentário – instituição da sistemática de Planos Plurianuais em substituição ao Orçamento Plurianual de Investimentos; a instituição da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária anual, acoplando o processo de Planejamento ao processo orçamentário; a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, para mencionar as mais importantes – o processo orçamentário passou a depender pesadamente de sistemas robustos para garantir sucesso tanto no processo de planejamento inicial, que ocorre na Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, quanto na etapa de negociação com as áreas setoriais e em seu posterior monitoramento¹⁷⁵.

¹⁷⁵ Tamanha dependência se explica ao acompanhar a definição dos grandes números do orçamento, que, de longe, não é uma tarefa fácil. A Lei Orçamentária deve demonstrar equilíbrio entre as receitas esperadas e as despesas fixadas, além de respeitar os parâmetros definidos para a meta de inflação, a taxa média de juros, a taxa média de câmbio, a evolução da massa salarial, a expectativa de crescimento real do Produto Interno Bruto, o montante de refinanciamento da dívida, o resultado primário desejado, a previsão de gastos na área previdenciária, na assistência social e à saúde, pagamento de dívidas judiciais, entre outros critérios integrantes da proposta. Todas as despesas realizadas pelo Governo e pelas estatais, no Orçamento de Investimento, no decorrer do exercício fiscal, decorrem de previsão legal que, por sua vez, decorrem de um processo de planejamento que incorpore, além da visão estratégica, também a visão programática e de gestão. Além disso, após o Congresso ter aprovado a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, monitora-se a execução, por parte das entidades da Administração Pública, efetuando-se, ao longo do ano, autorizações pontuais de limites orçamentários para empenho e despesa, bem como se procede às modificações necessárias para garantir

Nesse novo contexto institucional, percebeu-se, desde 2000, que o Congresso necessitaria de informações gerenciais a tempo e hora, para lhe garantir condições de analisar as propostas orçamentárias e fiscalizar sua execução na esfera federal. Após o chamado “escândalo dos anões do orçamento”, o Senado Federal estruturou a Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal – CONORF, para garantir maior eficiência e transparência à elaboração, acompanhamento e fiscalização do gasto público. Nesse primeiro momento, apesar de contar com uma estrutura física moderna e servidores efetivos capacitados, um diagnóstico realizado no âmbito da CONORF revelou desordem dos dados disponíveis, pois as fontes de informações eram múltiplas, fragmentadas e não-padronizadas, muitas vezes com dados inconsistentes. Um grupo de trabalho composto por servidores efetivos da Consultoria identificou a necessidade de trabalho, formulou o primeiro projeto-piloto e, com apoio do Prodasen, iniciou a implantação do Sistema de Informações Orçamentárias Gerenciais Avançadas – SIGA¹⁷⁶, que apresenta, de forma gerencial, os dados relativos ao planejamento, orçamento, fiscalização e controle na esfera federal, baseado no conceito de *Business Intelligence* – ferramenta de apoio à decisão por métodos multicritérios.

A primeira etapa do projeto foi implantar o sistema e capacitar os servidores da CONORF a utilizá-lo plenamente para o desempenho das competências regimentalmente previstas; em seguida, passou-se a criar condições para que os dados produzidos pela Consultoria pudessem ser acessados, diretamente, pelos gabinetes e órgãos internos tanto do Senado quanto da Câmara, além de outros usuários previamente identificados, conforme o perfil de acesso. Por fim, encontra-se em pleno desenvolvimento a terceira fase do projeto, que visa a oferecer a todos os cidadãos, dinamicamente, as informações relativas ao planejamento, orçamento, fiscalização e controle, via Internet, em uma interface amigável.

O SIGA Brasil, assim, tomou-se um sistema de informações que integra em um único *data warehouse* as bases de dados referentes aos sistemas de elaboração e execução do orçamento federal. Essas bases de dados podem ser de fonte interna – do Poder Legislativo, denominado Selor (sistema de elaboração orçamentária do Poder Legislativo), que apóia a tramitação dos projetos de lei de natureza orçamentária (PPA, LDO, LOA e créditos adicionais) – ou de fonte externa – de diversos órgãos do Poder Executivo: Siafi (registro, acompanhamento e controle da execução orçamentária, financeira e patrimonial do Governo Federal), do Sidor (sistema de elaboração orçamentária), do Siasg (conjunto informatizado de ferramentas para operacionalizar internamente o funcionamento sistêmico das atividades inerentes ao sistema de serviços gerais – materiais, edificações públicas, veículos oficiais, comunicações administrativas, licitações e contratos) e do Sigplan (sistema de informações sobre o Plano Plurianual), faltando, ainda, integrar as informações do Siape (administração de pessoal).

o respeito aos preceitos de responsabilidade fiscal. Por isso, criou-se o sistema de elaboração orçamentária do Poder Executivo – o Sidor.

¹⁷⁶ Para a descrição e a análise dessa experiência em particular, valho-me tanto da experiência profissional como servidora pública do Ciclo de Gestão quanto da experiência adquirida no processo de planejamento, formulação do orçamento e sua execução. Além disso, para conhecer melhor a iniciativa do Senado, em dezembro de 2006 passei uma semana em imersão na CONORF e no centro de treinamento do Senado, para aprender como funciona o SIGA, analisar suas potencialidades e verificar os pontos de melhoria. Agradeço, nesse sentido, à atenção dada pelos Consultores Helena Assaf Bastos e Fábio Gondim, que ofereceram suas notas e registros de casos para facilitar meu trabalho, além de dois artigos apresentados em eventos internacionais.

Na fase em que se encontra, permite a qualquer usuário da Internet, sem senha, acompanhar, de qualquer lugar e a qualquer tempo, todo o processo orçamentário, desde sua elaboração, passando pelo envio da proposta do Poder Executivo ao Congresso Nacional, até o término de sua execução, com o pagamento dos bens adquiridos e dos serviços contratados. Pode-se analisar, em detalhes, as emendas parlamentares, as reestimativas de receitas públicas, os créditos orçamentários criados ao longo do exercício fiscal, as ordens bancárias emitidas e seus beneficiários, além de outros eventos orçamentários.

No Portal SIGA, os usuários podem criar e armazenar suas próprias consultas, assim como usar consultas pré-elaboradas efetuadas pela CONORF. O portal oferece duas ferramentas para que o usuário construa suas consultas – os chamados Painéis de Relatórios, em HTML ou em JAVA. Estão disponíveis os chamados Documentos Corporativos (consultas prontas) e Documentos Pessoais (gerados pelas consultas desenvolvidas pelos usuários e aqueles recebidos de outros usuários), em forma dinâmica – sempre que o usuário solicitar, o sistema atualiza os dados da consulta, acessando novamente os dados armazenados no DW. Além desses, há também a ferramenta de pesquisa e de análise denominada Business Objects – BO, cuja aquisição foi realizada sem limitação a licenças de uso.

Atualmente, o sistema encontra-se em fase de disseminação interna e externa, mediante treinamentos realizados pelo Senado para as entidades e órgãos interessados, tais como gabinetes de Senadores e Deputados, Secretaria de Orçamento Federal e Secretaria de Projetos e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Banco Central do Brasil, Instituto de Estudos Sócioeconômicos – INESC, Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas – IBASE, Contas Abertas, entre outros. Conta, em cerca de quatro anos de efetiva operação interna e cerca de três anos de efetiva operação como ferramenta de suporte à decisão, à pesquisa e ao controle social em âmbito externo, com alto número de acessos de especialistas em orçamento público, tanto do governo quanto de entidades não-governamentais.

Com isso, não apenas as demandas internas passaram a ser atendidas em menor tempo e com maior detalhamento, como os Consultores passaram a ter interesse e disponibilidade para realizar trabalhos sobre os mais diversos temas orçamentários, sendo importantes aliados nos trabalhos conduzidos pelas Comissões Parlamentares de Inquérito no Congresso Nacional, efetuando cruzamentos de milhares de transações financeiras, ligações telefônicas e outros eventos. Por outro lado, vêm prestando serviços para diversas entidades da sociedade civil, elaborando relatórios temáticos de acompanhamento e controle social do gasto público particulares, tais como o Orçamento da Mulher, o Orçamento Quilombola, o Orçamento da Segurança Nutricional, o Orçamento do Idoso, o Orçamento da Saúde, o Orçamento da Educação, o Orçamento da Assistência Social, a partir da identificação das ações orçamentárias que acarretam resultados significativos para cada um dos setores.

Desde outubro de 2007, graças aos esforços da Coordenação de Orçamentos do Senado Federal, entrou no ar o Portal do Orçamento (http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado), que deixa disponível na Internet o acesso a um amplo banco de dados sobre a verba da União destinada às cidades brasileiras, a partir do acesso web do portal SIGA Brasil. O objetivo maior desse novo portal é oferecer universalmente uma ferramenta simples e didática para acompanhar os gastos públicos. Não há necessidade de senha para seu acesso, e o sistema quer ter um caráter didático, que fornece os dados à medida que o internauta avança na pesquisa, sem exigir do consultante maiores conhecimentos especializados em orçamento.

O nível de detalhamento das informações é tamanho, que qualquer pessoa conseguirá saber o número da conta bancária da prefeitura, do órgão público ou da entidade privada que recebeu o dinheiro da União, assim como a data em que o recurso foi transferido. O Portal do Orçamento oferece informações detalhadas sobre a legislação que rege o tema, como a Lei Orçamentária Anual (LOA), o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), com o intuito de tornar mais transparentes os números, as liberações e os gastos. O próximo passo, segundo seus idealizadores, será incluir no portal informações sobre contratos da administração federal e execução física das obras, em 2008.

9.3.3. O Controle Social do Judiciário e pelo Judiciário: a ampliação do mundo dos “direitos”.

Para completar o quadro da atual situação do controle social e o eventual impacto que o uso intensivo das TIC exerce sobre esse fenômeno, conforme a matriz definida no início, ficaria ainda faltando a análise da experiência de uso intensivo das TIC no Poder Judiciário. A razão para isso é clara: este é o Poder que detém a função jurisdicional na prática das leis processuais – de interpretar e fazer aplicar o Direito, no âmbito nacional, positivando-se por vários órgãos estatais, federais ou estaduais, além de exercer, subsidiariamente, funções legislativas e administrativas. É um pressuposto na teoria democrática que a concretização da cidadania relaciona-se ao reconhecimento e defesa de liberdades pelo Estado e seu compromisso com a explicitação e defesa desses direitos, seja pelo reconhecimento legislativo, seja com o acesso do cidadão às informações e serviços que reparam o descumprimento desses direitos (Sadek, 2001; Marques, 2006; Almeida, 2005).

Integram o Poder Judiciário, conforme o art. 92 da Constituição Federal:

- O Supremo Tribunal Federal – STF;
- O Superior Tribunal de Justiça – STJ;
- Os Tribunais Regionais Federais e os Juízes Federais;
- Os Tribunais e os Juízes do Trabalho;

- Os Tribunais e os Juízes Eleitorais;
- Os Tribunais e os Juízes Militares; e
- Os Tribunais e os Juízes dos Estados, do Distrito Federal e Territórios.

No âmbito deste poder, a utilização das TIC como instrumento de gestão do conhecimento e divulgação do conteúdo dos julgados (acórdãos, súmulas, jurisprudência firmada, enfim) seria crucial para garantir maior celeridade ao processo e divulgação mais ampla da interpretação do Direito. Além disso, segundo Jardim (1999), respeitariam o disposto pela Constituição Federal, em seu artigo 216, quando se estabelece que “(...) *cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantas dela necessitem*(...)”.

As ações desenvolvidas no âmbito do Poder Judiciário, nesse sentido, não são tão antigas quanto na Administração Tributária ou, de resto, nas demais instâncias da Administração Federal, mas pode-se afirmar que as primeiras iniciativas remontam a 1996, quando o Supremo Tribunal Federal – STF passou a publicar o conteúdo de todos os julgamentos, processos e decisões em seu Portal na Web. Não muito tempo depois disso, em 1999, o STF passou a divulgar dados estatísticos em todas as instâncias do Judiciário, coletados nos Tribunais Superiores especializados: TST, STJ, TSE, STM e TJs (Jardim, 1999). A iniciativa teve importante efeito multiplicador e a quase totalidade dos Tribunais Superiores caminhou na mesma direção, embora com menor velocidade, dado o volume de processos a serem cadastrados e digitalizados. Além dessa iniciativa, o Tribunal Superior Eleitoral iniciou um processo amplo de informatização das eleições, e que nas eleições municipais de 2000 atingiu praticamente cem por cento de cobertura (Fernandes, 2001). Nos 5.564 municípios foram instaladas mais de 354 mil urnas eletrônicas, das quais 16 mil com baterias internas para uso em zonas sem energia elétrica, que permitiram uma velocidade de votação e apuração sem precedentes no país, superando, em muito, países com alto grau de acesso à tecnologia.

O processo foi ampliado em 2002, com a inclusão de *links* no website do STF para acesso ao inteiro teor de petições iniciais e julgados, viabilizando, num alcance *sui generis*, o acesso à informação sobre processos julgados ou em andamento na Corte Constitucional brasileira. A iniciativa teve importante efeito multiplicador e a quase totalidade dos Tribunais Superiores caminhou na mesma direção, embora com menor velocidade, dado o volume de processos a serem cadastrados e digitalizados.

Dados os benefícios obtidos com a iniciativa, o processo foi regulamentado pela Lei nº 11.419, de 19 de dezembro de 2006, que dispõe sobre a informatização do processo judicial e altera a Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil, para isso. Por essa Lei, é permitido o uso de meio eletrônico na tramitação de processos judiciais, na comunicação de atos e na transmissão de peças processuais, sejam os processos de cunho civil, penal e trabalhista, bem como aos julgados especiais, em qualquer grau de jurisdição. O envio de petições, de recursos e a prática de atos processuais em geral por meio eletrônico serão admitidos mediante uso de assinatura eletrônica,

sendo obrigatório o credenciamento prévio no Poder Judiciário, conforme disciplinado pelos órgãos respectivos. O credenciamento no Poder Judiciário será realizado mediante procedimento no qual esteja assegurada a adequada identificação presencial do interessado e ao credenciado será atribuído registro e meio de acesso ao sistema, de modo a preservar o sigilo, a identificação e a autenticidade de suas comunicações.

Os tribunais também poderão criar Diários da Justiça eletrônicos em *websites* específicos para publicação de atos judiciais e administrativos próprios e dos órgãos a eles subordinados, bem como comunicações em geral, desde que o sítio e o conteúdo das publicações sejam assinados digitalmente com base em certificado emitido por Autoridade Certificadora credenciada na forma da lei específica. Essa publicação eletrônica substitui qualquer outro meio de publicação oficial, para quaisquer efeitos legais, à exceção dos casos que, por lei, exigem intimação ou vista pessoal. A criação do Diário da Justiça eletrônico deverá ser acompanhada de ampla divulgação e o ato administrativo correspondente deverá ser publicado durante 30 (trinta) dias no diário oficial em uso. Em 2007, o STF lançou o Diário da Justiça Eletrônico, uma versão digital da publicação oficial que reúne todos os atos jurídicos do Tribunal e o Superior Tribunal de Justiça – STJ nesse período, encontrava-se ainda preparando sua versão eletrônica do Diário da Justiça.

A Lei nº 11.419, de 2006, também permite que os órgãos do Poder Judiciário possam desenvolver sistemas eletrônicos de processamento de ações judiciais por meio de autos total ou parcialmente digitais, utilizando, preferencialmente, a rede mundial de computadores e acesso por meio de redes internas e externas, desde que os atos processuais do processo eletrônico sejam assinados eletronicamente.

A distribuição da petição inicial e a juntada da contestação, dos recursos e das petições em geral, todos em formato digital, nos autos de processo eletrônico, podem ser feitas diretamente pelos advogados públicos e privados, sem necessidade da intervenção do cartório ou secretaria judicial, situação em que a autuação deverá se dar de forma automática, fornecendo-se recibo eletrônico de protocolo. Por isso, os órgãos do Poder Judiciário deverão manter equipamentos de digitalização e de acesso à rede mundial de computadores à disposição dos interessados para distribuição de peças processuais e os documentos produzidos eletronicamente e juntados aos processos eletrônicos com garantia da origem e de seu signatário, na forma estabelecida nesta Lei, serão considerados originais para todos os efeitos legais. Além disso, os originais dos documentos digitalizados deverão ser preservados pelo seu detentor até o trânsito em julgado da sentença ou, quando admitida, até o final do prazo para interposição de ação rescisória. Os documentos cuja digitalização seja tecnicamente inviável devido ao grande volume ou por motivo de ilegibilidade deverão ser apresentados ao cartório ou secretaria no prazo de 10 (dez) dias contados do envio de petição eletrônica comunicando o fato, os quais serão devolvidos à parte após o trânsito em julgado. Os documentos digitalizados juntados em processo eletrônico somente estarão disponíveis para acesso por meio da rede externa para suas

respectivas partes processuais e para o Ministério Público, respeitado o disposto em lei para as situações de sigilo e de segredo de justiça.

A conservação dos autos do processo poderá ser efetuada total ou parcialmente por meio eletrônico. Os autos dos processos eletrônicos deverão ser protegidos por meio de sistemas de segurança de acesso e armazenados em meio que garanta a preservação e integridade dos dados, sendo dispensada a formação de autos suplementares. Os autos de processos eletrônicos que tiverem de ser remetidos a outro juízo ou instância superior que não disponham de sistema compatível deverão ser impressos em papel, autuados na forma dos arts. 166 a 168 do Código de Processo Civil, ainda que de natureza criminal ou trabalhista, ou pertinentes a juizado especial, sendo certificados pelo escrivão ou o chefe de secretaria, ressalvada a hipótese de existir segredo de justiça, acrescentando a forma pela qual o banco de dados poderá ser acessado para aferir a autenticidade das peças e das respectivas assinaturas digitais. A digitalização de autos em mídia não digital, em tramitação ou já arquivados, será precedida de publicação de editais de intimações ou da intimação pessoal das partes e de seus procuradores, para que, no prazo preclusivo de 30 (trinta) dias, se manifestem sobre o desejo de manterem pessoalmente a guarda de algum dos documentos originais.

O magistrado poderá determinar que sejam realizados por meio eletrônico a exibição e o envio de dados e de documentos necessários à instrução do processo. Pela Lei, consideram-se cadastros públicos todos que contenham informações indispensáveis ao exercício da função judicante, existentes ou que venham a ser criados, ainda que mantidos por concessionárias de serviço público ou empresas privadas. Os sistemas a serem desenvolvidos pelos órgãos do Poder Judiciário deverão usar, preferencialmente, programas com código aberto, acessíveis ininterruptamente por meio da rede mundial de computadores, priorizando-se a sua padronização, devem buscar identificar os casos de ocorrência de prevenção, litispendência e coisa julgada, conforme as definições da e-PING em vigor.

Em seguida à publicação dessa Lei, o Conselho da Justiça Federal – CJF, editou Resolução disciplinando o processo eletrônico e, posteriormente, aprovou proposta de alterações da Resolução nº 522/2006, sobre a intimação eletrônica nos juizados especiais federais, que têm o objetivo de adequá-la aos dispositivos da Lei nº 11.419/2006. Após essa regulamentação, diversos tribunais, conforme seu grau de prontidão, começaram a adaptação ao novo modelo de gestão de processos, o que implica a reformulação, também, da forma pela qual o conhecimento é gerido dentro de suas organizações.

Um desses tribunais é o STJ, que já incorporou a sua rotina de trabalho a legislação que regulamentou a movimentação eletrônica de documentos no Poder Judiciário. Em meados de junho de 2007, o tribunal passou a receber, por meio eletrônico, petições referentes a processos de competência originária do presidente do Tribunal, os habeas-corpus e os recursos em habeas-corpus. O peticionamento eletrônico será facultativo, mas sua utilização vai agilizar a prestação jurisdicional e facilitar o acesso ao STJ. Para utilizar o e-pet, o profissional deve possuir

certificação digital, ser credenciado no sistema do STJ e ter os programas necessários – *software* e *hardware* – instalados em seu computador. O novo sistema permite o envio eletrônico de petições iniciais e incidentais e sua tramitação poderá ser acompanhada *online* pelo usuário credenciado, sem a necessidade de petições escritas em papel.

O certificado digital ou identidade digital pode ser adquirido por qualquer cidadão, empresa ou entidade diretamente de qualquer uma das Autoridades Certificadoras que integram a ICP-Brasil, responsável pelo reconhecimento e validade jurídica da certificação digital. Não será possível utilizar o serviço sem antes adquirir essa tecnologia, cujo objetivo fundamental é garantir a segurança da operação realizada pela internet, identificando a autoria, a origem e a integralidade de conteúdo dos documentos enviados eletronicamente. De posse do certificado, o usuário deve instalar, em seu computador, os *software* e *hardware* que vão gerar as petições e acessar o sistema de peticionamento eletrônico do STJ e um programa de conversão de documentos para o formato PDF.

O processo virtual, acredita-se, vai possibilitar a tramitação digital das ações judiciais, dispensando o uso do papel e a movimentação física dos processos. Além de reduzir o serviço burocrático e agilizar o trâmite processual, o processo virtual agrega segurança contra a perda de autos e democratiza a divulgação do processo, que fica disponível para consulta via internet. A petição eletrônica é apenas o primeiro passo deste processo de modernização tecnológica, que pode prever, igualmente, que a tramitação de recursos especiais e extraordinários entre STJ e o STF também seja feita por meio eletrônico.

Outra iniciativa interessante do STJ nesse campo foi a criação do Consórcio BDJur (Basevi, 2004), aprovado pelo Presidente do Superior Tribunal de Justiça, Ministro Edson Vidigal, mediante publicação do Ato nº 278, de 22/09/2004, como projeto estratégico a ser implementado pelo Tribunal no contexto do Programa de Modernização do Sistema Judiciário. Trata-se de uma rede de Bibliotecas Digitais Jurídicas formada pelos órgãos do Poder Judiciário, englobando as esferas federal e estadual, além dos órgãos essenciais e auxiliares da Justiça. O Consórcio BDJur objetiva integrar, em um único portal, os mais importantes repositórios de informação digital jurídica do Judiciário, de forma a permitir buscas e consultas unificadas nesses acervos e possibilitar respostas instantâneas.

Os acervos das Bibliotecas Digitais Jurídicas (BDJur) integrantes do Consórcio BDJur são formados por documentos digitais, tais como documentos integrantes do acervo da biblioteca tradicional digitalizados, documentos produzidos originalmente em formato eletrônico (CD-ROM, DVD, etc), arquivos de áudio e/ou vídeo, URLs (sites), entre outros. Esses acervos podem englobar doutrina, legislação, jurisprudência, palestras, cursos e outros materiais de interesse institucional e pertinentes às atividades do Poder Judiciário, respeitando-se a legislação autoral vigente e todos os direitos dela decorrente.

Entre as coleções previstas para integrarem a BDJur da Comunidade STJ (BDJur/STJ), primeiro repositório a integrar o Consórcio, encontram-se:

I - **Coleção Documentos Jurídicos** - acervo da biblioteca Ministro Oscar Saraiva em formato digital, composto especialmente por obras raras no campo do Direito.

II - **Coleção Links Jurídicos** - Apontadores para sites relevantes e de interesse jurídico.

III - **Coleção Repositório Institucional** - Produção Intelectual dos Ministros do STJ.

IV - **Coleção Juristas Renomados** - A exemplo do Repositório Institucional, este repositório divulgará obras jurídicas de juristas renomados previamente cadastrados, a serem escolhidos por um Comitê Editorial composto por Ministros da Casa.

V - **Coleção Atos Normativos do STJ** - Atos normativos produzidos pelo Superior Tribunal de Justiça, de modo a otimizar recursos, unificar a pesquisa e padronizar os formatos de alimentação e visualização dos documentos.

VI - **Coleção Teses Jurídicas** - Teses e dissertações na área do Direito defendidas nas mais conceituadas Instituições de Ensino Superior do país.

VII - **Coleção Pesquisas Jurídicas** - Resultados de pesquisas doutrinárias realizadas pela Seção de Pesquisa da Biblioteca Ministro Oscar Saraiva/STJ. O usuário terá acesso ao teor dos documentos encontradas nas pesquisas.

VIII - **Coleção Repositório Administrativo** - Irá disponibilizar os documentos administrativos produzidos pelas diversas unidades administrativas do Superior Tribunal de Justiça e de interesse geral dos servidores.

Entre os benefícios advindos da criação da BDJur, citam-se: (a) a possibilidade de o Ministro do STJ acessar, em qualquer lugar, a qualquer tempo, a sua produção bibliográfica, e outra informação de seu interesse; (b) acréscimo do conteúdo jurídico na Internet; (c) trabalho cooperativo entre órgãos do Poder Judiciário, para a construção do Consórcio BDJur; (d) serviço, em sua essência, gratuito para os usuários (alguns documentos poderão ter os seus acessos restritos, decorrente dos Direitos Autorais envolvidos); (e) padronização da linguagem de alimentação e recuperação da informação, através do uso de um Tesouro único; (f) maior rastreabilidade da informação decorrente do uso do protocolo de comunicação OAI (permite a recuperação da informação por diversos portais de busca); (g) utilização simultânea do mesmo documento por diversas pessoas (multi-usuário); (h) integração da produção e do conhecimento institucional (repositório institucional); (i) acesso ao texto completo do documento; (j) utilização de diversos suportes de registro da informação e diversos formatos de documentos; (k) adquirir conhecimento em criação e implantação de bibliotecas e repositórios digitais; (l) implantação da Iniciativa do Livre Acesso ao Conhecimento no Poder Judiciário brasileiro; e (m) contribuir com a disseminação do Conhecimento Jurídico.

Consta na pauta de ações do STJ, ainda, a assinatura de um convênio com o Banco Central do Brasil, no sentido de facilitar o trâmite de informações requeridas às autoridades do sistema financeiro pelo Poder Judiciário, em processos envolvendo quebra de sigilo bancário, bloqueio de contas, além de outras ações como falências e

concordatas, mediante comunicação via Internet entre Judiciário e Banco Central. Com isso, uma ordem judicial de bloqueio de conta bancária de um réu, exigida por determinado processo, que poderia levar de dois a três dias para ser cumprida, prazo que pode prejudicar o objetivo da ordem, de vez que dá margem ao titular da conta de movimentá-la, frustrando a ação da Justiça, poderá ter o bloqueio imediato, aumentando a eficiência das determinações judiciais. O convênio, denominado Sistema de Solicitações do Poder Judiciário ao Banco Central do Brasil (Sistema Judi-Bacen), atendeu inicialmente aos processos do STJ, sendo posteriormente estendido ao Conselho da Justiça Federal, aos Tribunais Regionais Federais e também aos Tribunais de Justiça.

Nessa esteira, em 2007, a Justiça passou a ter acesso imediato a informações fiscais de pessoas investigadas. Assim que o juiz autoriza a quebra de sigilo, as informações são enviadas pela Receita através da internet, reduzindo para 20 segundos um prazo que antes era de duas a três semanas para envio de informações fiscais à Justiça. Essa medida entrou em vigor a partir da assinatura do convênio entre a Receita Federal do Brasil e o Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Em São Paulo, 500 juízes já estão habilitados a receber informações fiscais de imediato, pela rede. Com isso, ocorrerá a liberação de cerca de 80 a 100 funcionários apenas no Estado de São Paulo para outras atividades, uma vez que o processo de análise de pedidos de quebra de sigilo, a troca de documentos entre o juiz, que autoriza a quebra, e os técnicos da Receita, que enviam as informações, irá acabar. Afirmou-se que o sistema eletrônico não seria apenas mais ágil, como também mais seguro e transparente. Os juízes terão acesso através de um sistema de certificação digital, com uma senha individual para obter as informações fiscais cujo sigilo foi quebrado.

O STF implementou, no primeiro semestre de 2007, um pacote de ações voltadas à informatização de seus processos. Entre as principais novidades implementadas pelo Supremo, está o e-STF, nome dado ao sistema que permite a tramitação digital de processos. Desenvolvido pelo setor de informática do Tribunal, o sistema já está em funcionamento para julgamento de recursos extraordinários. Por isso, essa parte do projeto de digitalização foi batizada de RE eletrônico. Ao comemorar os 179 anos da sanção da lei que o criou, em 18 de setembro de 1828, lançou seu novo portal e o site da Rádio Justiça, que congrega vários sites que reúnem os 105 serviços disponibilizados *online* pelo Supremo.

O novo portal é dotado de maior funcionalidade, com uma concepção moderna de navegabilidade, oferecendo ferramenta de acesso rápido, que permite ao usuário configurar, na página de entrada do portal, os serviços que utiliza com mais frequência. O portal oferece, também, para os gabinetes e outras seções do STF, uma ferramenta que permite extrair dados estatísticos por meio do cruzamento de informações das diversas bases de dados da Corte. Assim, esse público poderá, a qualquer momento, acessar informações estratégicas para o gerenciamento do trabalho que realiza.

Além disso, o STF iniciou o processo de organização das bases de jurisprudência – principais decisões do Tribunal – por temas específicos, para oferta no portal. Entre os assuntos compilados, encontram-se temas tais como

“Desapropriação para reforma agrária”, “Extradição” e “CPI”, e podem ser acessados no site www.stf.gov.br no link “Jurisprudência”. O trabalho de 50 páginas está disponível em PDF e é dividido em 29 verbetes, o que facilita a consulta. Nessa base, é possível encontrar, por exemplo, o entendimento do STF sobre benfeitorias, direito de propriedade, esbulho possessório, reexame de prova, entre outros. Os verbetes reúnem trechos das decisões tomadas em processos que cobrem todos os assuntos relacionados ao tema. Além disso, os *hiperlinks* levam para a íntegra de cada uma das decisões, sejam elas individuais ou colegiadas. A opção por disponibilizar o material *online* é estratégica, permitindo a atualização semanal da pesquisa, com as mais recentes decisões da Corte sobre os assuntos pesquisados. O texto é resultado do trabalho da Coordenadoria de Divulgação de Jurisprudência da Secretaria de Documentação do STF e levou três meses para ficar pronto. Ele também passou pela revisão de técnicos do Ministério do Desenvolvimento Agrário, órgão que originalmente solicitou ao Supremo a compilação da jurisprudência da Corte sobre reforma agrária.

A opção por disponibilizar o material online é estratégica, permitindo a atualização semanal da pesquisa, com as mais recentes decisões da Corte sobre reforma agrária. Entre outras bases que estão prontas, encontram-se “A Constituição e o Supremo”, que traz os julgamentos do Tribunal sobre a Constituição da República e permite a pesquisa com palavras-chave. Outras duas compilações *online* no mesmo sentido versam sobre “Extradição” e “CPI” e podem ser acessadas no mesmo endereço mencionado anteriormente.

Outras novidades inauguradas recentemente pelo Tribunal na área de informatização são o Diário da Justiça eletrônico, a certificação digital de processos, a Biblioteca virtual e a instalação do CPD em uma sala-cofre. O DJ eletrônico não só dá mais agilidade à divulgação oficial dos atos do Supremo, como facilita o acesso à informação. A certificação digital permite que os ministros assinem, por meio eletrônico, acórdãos e decisões. O procedimento diminui o tempo e o ônus de tramitação de processos na Corte. A Biblioteca virtual do STF, inaugurada em fevereiro, durante o 1º Seminário de Gestão da Informação Jurídica, está disponível na página de internet do Supremo e viabilizará a digitalização de toda a documentação jurídica da Corte e funciona em parceria com a Fundação Casa de Rui Barbosa, que disponibilizou todo seu acervo para a biblioteca digital. Ao todo, foram incluídas no banco de dados da biblioteca as obras completas de Rui Barbosa. São 46 mil páginas de textos produzidos pelo jurista.

No intuito de proteger a memória do STF, o Centro de Processamento de Dados (CPD) do Tribunal passou a funcionar isolado, dentro de uma sala-cofre que possui os mais avançados recursos para preservar a integridade física das máquinas. Nesse espaço protegido, estão instalados o computador central, os servidores de rede e uma fitoteca com todo acervo produzido pela TV e pela Rádio Justiça, que já conta com mais de 4,6 mil horas de gravação. Lá também se localiza o relógio atômico, que agora é a referência na marcação de tempo para toda Justiça do país, garantindo a contagem de prazos de forma igual para todos.

Dentro do projeto também teve início uma pesquisa para a indexação de documentos feita pela Secretaria de Documentação do STF em parceria com o Arquivo Nacional. O objetivo é organizar os documentos históricos da Casa da Suplicação, do Supremo Tribunal de Justiça entre outros órgãos que compõem a história do Judiciário como os Tribunais da Relação. Após a separação, os documentos serão divididos conforme os mais importantes julgados na época e que marcaram a história. Os processos mais importantes serão digitalizados para possibilitar o acesso ao público por meio da internet.

Desde o início de 2007, começou a funcionar, no âmbito do Tribunal Superior do Trabalho – TST, o sistema e-Recurso, no caminho para a virtualização do processo judicial trabalhista. O sistema foi implantado em 2006 nos 24 Tribunais Regionais do Trabalho – TRTs do País, permitindo a digitalização das peças processuais indispensáveis ao exame de recursos de revista e agravos de instrumento pelo TST e facilitando o exame de admissibilidade desses recursos. O módulo TST, que começou a funcionar em janeiro de 2007, é completamente integrado ao sistema dos TRTs e foi idealizado para aproveitar os dados produzidos pelos Tribunais Regionais e para permitir ao Tribunal Superior uma ampla administração de seu acervo textual. No TST, o e-Recurso permitirá também a análise dos recursos extraordinários, com o envio eletrônico de informações e peças digitalizadas para o Supremo Tribunal Federal (STF).

O e-Recurso é um projeto inovador, desenvolvido em conjunto pelo TST e por quatro TRTs, com foco na eliminação do maior gargalo da Justiça do Trabalho: o resíduo processual do TST, que no fim de 2006, era de 233.942 processos. Segundo o presidente do TST, a adoção do e-Recurso “*é o começo do fim do Judiciário como o conhecemos hoje, em que o processo convencional reúne centenas, às vezes milhares de folhas de papel e exige cada vez mais espaço físico para armazenamento nos órgãos judiciários*” (Leal, 2007). A virtualização da Justiça do Trabalho é fruto de 13 anos de estudos e três de investimentos maciços em equipamentos e softwares com o objetivo de criar uma infra-estrutura que viabilizasse a completa informatização dos processos.

A integração de toda a Justiça do Trabalho exige padronização (de equipamento, de sistemas, de procedimentos e de rotinas de trabalho) que alcance as 1.378 Varas do Trabalho, os 24 TRTs e o próprio TST. Entre 2004 e 2007, foram investidos mais de R\$ 137 milhões, sempre priorizando a atividade jurisdicional, visando à implantação do Sistema Integrado de Gestão da Informação – SIGI. O SIGI é o plano estratégico de informatização da Justiça de Trabalho cujo objetivo é modificar um cenário em que não havia integração alguma entre os Tribunais para chegar, de forma conjunta e coordenada, ao processo judicial eletrônico.

A informatização dos procedimentos permitirá ainda, na avaliação do ministro Ronaldo Leal, a extinção do “segundo gargalo” da Justiça do Trabalho: a execução. A adoção da sentença líquida, em que os valores da condenação já vêm expressamente definidos, eliminará uma fase processual – a da liquidação, ou seja, do cálculo do valor devido – que, nos moldes atuais, pode se estender por até dois anos. Aliado a isso está o Bacen-Jud (sistema

desenvolvido pelo Banco Central que permite ao juiz bloquear recursos de empregadores para o pagamento de condenações). O Bacen-Jud tem se mostrado fundamental para impedir a protelação do pagamento de dívidas trabalhistas.

Segundo o presidente do TST, a adoção do e-Recurso exigirá uma mudança de cultura:

“Temos a ‘cultura do papel’. Àqueles que temem a extinção do processo em papel, afirmo que não há porque temer que a justiça informatizada vá cancelar garantias ou impedir o exame adequado das questões. Os processos vão continuar processos, apenas o meio é que muda. O juiz vai continuar com sua tarefa institucional e intransferível: a aplicação do direito ao caso concreto, dando a satisfação, ou não, daquilo que a parte pede num prazo mais curto” (Leal, 2007).

Além dessas, outras experiências também merecem menção, pelo serviço prestado ao público, a adoção de inovações no uso intensivo das TIC em diversos judiciários estaduais, tais como:

- **A informatização do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios – TJDF** (Andrighi,1995): trata-se do Sistema Piloto da Sessão de Julgamento – SISEJ, implantado a partir da década de 1990, criando mecanismo de julgamento informatizado com o objetivo de automatizar procedimentos e executar as diversas atividades inerentes à sessão de julgamento de Turma, além de aprimorar os serviços burocráticos, conferindo rapidez e eficiência às rotinas internas da secretaria. A experiência piloto realizada na 3ª Turma cível do TJDF consistiu na realização do julgamento pelos desembargadores integrantes da Turma e a imediata confecção e assinatura dos acórdãos correspondentes a todos os processos julgados na sessão. Esse mecanismo acelerou o andamento do processo no segundo grau de jurisdição, conforme estatísticas levantadas à época, em até duzentos dias, considerando a data do julgamento e a publicação do acórdão. O sistema visa, ainda, a eliminar a rotina ultrapassada de repetição da datilografia dos votos para a confecção do acórdão no gabinete do relator, após o julgamento. Além disso, com a alimentação simultânea do julgado ao Banco de Dados Jurisprudencial do TJDF com o transporte do acórdão relativo ao julgado na íntegra, qualquer cidadão pode consultar o texto, em tempo real.
- **Utilização, pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região e da Turma Recursal dos Juizados Especiais Federais do Distrito Federal, do envio, por meio eletrônico, de Recursos Extraordinários (RE) admitidos ao STF:** Essa ferramenta oferece, segundo seus idealizadores, rapidez na tramitação, economia de recursos, tanto para o setor público como para os escritórios de advocacia, e redução, significativa, da utilização do papel, repercutindo na preservação ambiental. A inovação, segundo a Juíza Presidente da Turma Recursal dos JEFs do DF, vem conferir celeridade ao processo judicial, reafirmando o diferencial dos juizados federais neste particular, além de prestar significativo auxílio na preservação ambiental, já que não há impressão de processos e documentos e tampouco encaminhamento físico ao seu destino. A remessa dos REs pela Turma Recursal dá continuidade à

implantação do e-RE, modelo de tramitação eficiente, rápida e econômica. Dessa vez, a novidade é que o trabalho envolve forma híbrida: processos já em meio virtual e processos físicos, a serem digitalizados, como aconteceu com os que estavam na Presidência e na Vice-Presidência.

O projeto e-Jus, também de iniciativa do Tribunal Regional da 1ª Região, vem sendo desenvolvido e replicado a outros Tribunais. Este projeto visa, principalmente, à unificação dos sistemas judiciais nos 14 entes federados sob os quais a 1ª Região exerce jurisdição, o que representaria redução de gastos para o Estado. Os principais objetivos do Projeto e-Jus, de acordo com o Diretor da Divisão de Especificação e Gestão de Projetos de Tecnologia (fábrica de software), Marcos Barbosa, são a unificação dos sistemas judiciais da Justiça Federal da 1ª Região de 1º e 2º graus - JEF Virtual, Processual, Execução Fiscal Virtual, Juris, Requisição de Pagamentos (precatórios e RPVs) -; a centralização das informações do Tribunal; e a virtualização dos processos judiciais.

Por outro lado, a direção da Secretaria de Tecnologia da Informação do Tribunal – Secin objetiva, com o e-Jus, dar maior celeridade ao trâmite processual; maior reaproveitamento, disponibilidade e segurança das informações; maior transparência e, também, melhor apoio às decisões gerenciais, segundo seu Diretor, Marcio Cruz de Souza. O e-Jus engloba o e-Assinador (assinatura digital), o e-Digitalizador (sistema para digitalização, indexação e assinatura digital dos documentos), o e-Sentinela (sistema de autenticação, autorização e auditoria dos usuários internos e externos), o RED (repositório eletrônico de documentos) e o e-Jus (sistema virtual judicial).

- **Inauguração, no âmbito de diversos estados, de “Fóruns Digitais”:** Trata-se da implantação, em diversos judiciários dos estados da Federação, de um Sistema de Automação da Justiça – SAJ, projeto de modernização da Justiça brasileira, resultado de trabalho conjunto com magistrados, promotores, procuradores de estado e servidores de vários estados brasileiros. Entre os projetos de tramitação eletrônica de processos informatizados com o SAJ, citam-se:

SANTA CATARINA – (a) Unidade Judiciária Avançada de Cooperação em Florianópolis/SC, sob a coordenação do Desembargador Carlos Prudêncio; (b) Unidade Regional de Execução Fiscal de Lages: Este projeto envolve a Secretaria da Fazenda Estadual, a Procuradoria do Estado e o Tribunal de Justiça de Santa Catarina, coordenado pelo Juiz Silvio Orsatto e sua equipe; (c) Execução Fiscal Virtual do Município de Florianópolis; e (d) Procuradoria do Estado de Santa Catarina. Segundo Petry (2005), o portal do judiciário catarinense integra todas as 111 comarcas que o integram e a movimentação de todos os processos sob sua tutela estão facilmente acessíveis aos usuários. As informações estão agrupadas por temas (consultas sobre processos, jurisprudência, serviços, jurisdição, administração, notícias, links)

seguindo bem de perto o modelo definido nos tribunais superiores e são atualizadas em tempo real, no momento em que o processo é movimentado.

SÃO PAULO – (a) Juizado Especial Cível Digital de São Paulo: Inaugurado no dia 8 de dezembro de 2006 e chamado de Expressinho Digital, na Estação São Bento do metrô. A população pode entrar com ações que se referem às empresas Eletropaulo, Embratel, Sabesp, Telefônica e Unibanco, que mantêm parceria com o Tribunal no projeto; (b) Implantação de sistemas para a Execução Fiscal Virtual e para o Fórum de Nossa Senhora do Ó, que contará com varas cíveis, de família e juizados especiais.

AMAZONAS – (a) Varas de Família da Comarca de Manaus: experiência inovadora de instalação de tramitação puramente eletrônica na 9ª Vara de Família, na 10ª. Vara de Família, na 5ª e na 8ª Vara de Família; (b) Juizados Especiais Cíveis e Criminais de Manaus: havia, em 2007, 7 unidades de juizado especial operando processos exclusivamente em meio digital.

MATO GROSSO DO SUL – (a) 10ª Vara do Juizado Especial Cível e Criminal de Campo Grande/MS: Os trabalhos no primeiro juizado especial estadual do Brasil, exclusivamente em meio eletrônico e com segurança digital, iniciaram em janeiro de 2005; (b) Execução Fiscal Virtual do Município de Campo Grande: O segundo projeto de virtualização de processos no Estado do Mato Grosso do Sul foi realizado em parceria pela Procuradoria do Município de Campo Grande e a Vara de Execução da Fazenda Pública Municipal; (c) Procuradoria do Estado de Mato Grosso do Sul: A PGE/MS atualmente também opera grande parte de seus processos em forma digital.

9.4. Análise das iniciativas – virtudes e limites nas iniciativas de garantir a transparência.

Apesar de muitos ainda considerarem a Internet como o principal recurso de promoção da transparência, aparentemente por ser de fácil acesso e permitir ampla difusão de informação, as iniciativas aqui descritas demonstraram que a tecnologia é apenas um instrumento que, sozinho, não resolve os problemas de transparência ou corrupção. A maior parte das atividades descritas pelas instâncias de controle, sejam internas ao governo, sejam da sociedade civil, voltam-se para garantir capacidade de entendimento da informação à população, para fomentar maior participação da sociedade no processo.

De fato, houve um significativo aumento, nos últimos anos, na venda de microcomputadores, de acordo com os dados da PNAD 2005. Também chama a atenção o fato de que esse aumento do número de máquinas tem se dado, principalmente, em domicílios de menor renda. Em 2006, 89% dos novos domicílios com computadores se encontravam entre aqueles com renda abaixo de 10 salários mínimos. Naquele ano, dos 9,2 milhões de domicílios com computador, ou seja, 76%, tinham acesso a internet em 2006. Essa fatia correspondia a 16,9% do total de

domicílios (12,2% em 2004, e 10,3% em 2002). Ou seja, dos 54,610 milhões de municípios brasileiros existentes em 2006, menos de um quinto estava conectado à internet.

Na opinião dos dirigentes do TCU presentes ao Fórum sobre os 30 anos de utilização de Tecnologia de Informação no TCU, a experiência desenvolvida pelo órgão reforçou a convicção de que um dos grandes problemas da Administração Pública Brasileira seria a falta de fiscalização adequada em todos os setores da vida nacional e condicionantes institucionais que provocam a sensação de impunidade. No longo prazo, acreditam que a continuidade das iniciativas de aumento de transparência e de controle e de combate à corrupção ajudará a criar a consciência de cidadania, patriotismo e participação da sociedade, a fim de atingir o controle social, ou seja, que o cidadão tenha capacidade para fiscalizar a aplicação dos recursos públicos, e que se tenha a verdadeira conscientização do que, de fato, vem a ser o interesse público em uma República. O maior acesso à informação ofertada via Web poderá vir a ser um trunfo importante nessa empreitada.

Contudo, é fato que as ações dos órgãos de controle, interno ou externo, têm algumas limitações – não há servidores públicos suficientes para analisar e aferir a conformidade de todos os processos administrativos efetuados no âmbito da Administração Federal e as transferências realizadas, sejam as transferências constitucionalmente previstas a Estados e Municípios, sejam as transferências devidas a execução descentralizada de projetos (por convênios ou contratos)¹⁷⁷. O mesmo se aplica à investigação de todas as denúncias recebidas¹⁷⁸ e é preciso lembrar que a análise dos processos de contas pode levar anos até sua conclusão¹⁷⁹.

¹⁷⁷ O volume de recursos e o número de atividades descentralizados é imenso. Só em 2006, o Governo Federal destinou R\$ 3 bilhões a organizações não-governamentais (ONGs) e organizações da sociedade civil de interesse público (Oscips), segundo dados do Ministério do Planejamento. Desse total, técnicos do governo, do TCU e da CGU estimam que perto de R\$ 1,5 bilhão tenham sido desviados da finalidade original dos convênios ou apropriados indevidamente, como demonstraram diversas reportagens publicadas ao longo de 2007 apontando irregularidades no Programa Brasil Alfabetizado, em que ONGs desviam recursos repassados pelo Ministério da Educação (turmas fantasmas, professores sem receber e alfabetizadores cadastrados à revelia foram alguns dos problemas revelados) e descrevendo os detalhes de um desvio de R\$ 50 milhões no Banco de Brasília (BRB), descoberto pela Polícia Federal na Operação Aquarela, que resultou na renúncia do senador Joaquim Roriz (PMDB-DF) em julho de 2007 (seriam três ONGs ligadas a um dos principais suspeitos, que forneciam cartões corporativos para saques na boca do caixa por conta de pagamento de pesquisas fraudadas).

Em 2002, o País tinha 22 mil ONGs; em 2006, esse número pulou para 260 mil; em 2007, calcula-se que tenham alcançado a casa das 300 mil, de acordo com informações do senador Heráclito Fortes (DEM-PI). Desse total, somente 4,5 mil estão legalmente registradas no Ministério da Justiça, e são fiscalizadas por apenas 12 funcionários da Justiça.

Segundo o TCU, que em 2007 fiscalizou 28 convênios com ONGs, havia irregularidades em 15 e, dos R\$ 150 milhões repassados, R\$ 82 milhões haviam sido desviados. Entre as irregularidades enumeradas, constavam a falta de qualificação técnica e administrativa, a inexperiência para receber recursos, as metas vagas e a prestação de contas confusas. Algumas haviam criadas três meses antes da assinatura do convênio, sinalizando que seu objetivo era só captar o dinheiro da União. Como resultado, verificou-se desvio de mais da metade dos recursos empregados.

¹⁷⁸ Apesar disso, é preciso ressaltar que os sistemas de recebimento de denúncias criados pela CGU e pelo TCU, que permite, entre outras formas de apresentação da denúncia, o envio de formulário constante na página Web das instituições. O sistema do TCU, um pouco mais sofisticado, informa ao usuário os procedimentos adotados pelo órgão para aferir a denúncia.

¹⁷⁹ Nesses casos, a Administração Pública dispõe da Tomada de Contas Especial, instrumento para ressarcir-se de eventuais prejuízos que lhe forem causados, sendo o processo revestido de rito próprio e somente instaurado depois de esgotadas as medidas administrativas para reparação do dano. Nos termos da Instrução Normativa/TCU nº 013/1996, e suas alterações, compete ao Controle Interno, ou seja à CGU, na emissão do Relatório e Certificado de Auditoria sobre processos de Tomadas de Contas Especiais, manifestar-se sobre a adequada apuração dos fatos, indicando, inclusive, as normas ou regulamentos eventualmente infringidos, a correta identificação do responsável e a precisa quantificação do dano e das parcelas eventualmente recolhidas.

Segundo dados da CGU, entre 2001 e 2006, auditaram-se 9.309 processos de Tomadas de Contas Especiais; desses, 6.884 foram analisados e as contas consideradas irregulares. Dessa forma, esses processos foram encaminhados ao TCU, para julgamento, com retorno potencial aos cofres do Tesouro Nacional da ordem de R\$ 2,2 bilhões. Os 2.425 processos restantes foram devolvidos, em diligência, aos órgãos/entidades instauradores para revisão e/ou complementação de dados. Nesse mesmo período, foram devidamente concluídas 442 diligências originárias do Tribunal de Contas da União, do Ministério Público Federal, das Procuradorias Estaduais e da Polícia Federal.

Entre os motivos para a instauração do processo de tomadas de contas especiais, encontram-se: omissão no dever de prestar contas, irregularidades na aplicação dos recursos, não-cumprimento do objeto conveniado, prejuízos causados por servidor ou empregado público, não aprovação da prestação de contas, irregularidade praticada por bolsista, irregularidade na cobrança de procedimentos do SUS e irregularidades na prestação de contas.

Por outro lado, as entidades de controle social da sociedade civil têm mandato definido, capacidade de investigação limitada e, pelo fato de dependerem de contribuições de terceiros ou de transferências financeiras de outras entidades, podendo ter um ciclo de vida relativamente curto. Por isso, a atuação conjunta dos órgãos de controle interno e externo com as organizações da sociedade civil poderia dar melhor resultado – no caso de entidades como a Contas Abertas, sua rede de colaboradores e de divulgação de informações montada pelas entidades da sociedade civil permitiria fazer chegar a mais pessoas os relatórios sobre as ações governamentais, tomando esses procedimentos de mais fácil entendimento e permitindo à população de modo geral a compreensão do processo administrativo, atuando como um capacitador, nas comunidades, de potenciais fiscais dos recursos públicos. No caso de entidades como a TBrasil, suas parceiras, nacionais e internacionais, têm grande capilaridade e experiência em mobilização social e conscientização cívica, legitimando, assim, a atuação dos órgãos de controle pela população, induzindo a um ciclo virtuoso de apoio a essas iniciativas.

Mas não bastaria apenas isso – seria preciso, também, garantir que as entidades governamentais de um modo geral produzam melhores dados e que os apresentem de forma mais consistente. Analisando os dados apresentados nas páginas da Transparência Pública dos ministérios e demais entidades (sobre execução orçamentária, contratos, convênios, diárias e passagens) e comparando-os aos dados consolidados do Portal da Transparência, ainda se percebem grandes discrepâncias. As informações apresentadas variam bastante de entidade a entidade da Administração Pública Federal que já tenham instalado a página Transparência Pública em seu portal na Internet, em termos de períodos de tempo, embora haja um formato único tanto em termos de apresentação quanto em termos de detalhamento das operações realizadas. Todas, no entanto, pecam por não serem de fácil leitura: os dados são apresentados de forma contínua, sem qualquer separação por mês/ano em links ou tabelas separados – com isso, os resultados à consulta acabam se tornando quase ininteligíveis, já que é necessário revisar todos os lançamentos constantes, sem maiores funcionalidades para gerar relatórios.

Há inúmeros casos, também, em que os dados financeiros a respeito de pagamento de diárias, por exemplo, não combinam, nem em termos de valores, nem em termos de datas, ao comparar as informações detalhadas, nos órgãos, com os dados consolidados do Siafi, no Portal da Transparência. Há casos em que os lançamentos de viagens efetuadas por agentes públicos nas páginas descentralizadas são mais frequentes que os lançamentos em “diárias” constantes na página da Transparências, retirados diretamente do Siafi. Ao serem indagados a respeito, os responsáveis pelo SCDP não apresentaram explicações mais conclusivas sobre os casos, mencionando genericamente “inconsistências no sistema”. É possível imaginar, no entanto, que as entidades da Administração ainda não tenham se acostumado com os novos procedimentos, ou mesmo o sistema contenha valores incorretos ou que faça os lançamentos de forma diferente. É preciso lembrar que, por terem sido construídos de forma

independente, as plataformas sobre as quais se sustentam esses sistemas ditos integradores da Administração Pública Federal não são compatíveis entre si, não permitindo integração de bases de dados.

Permanece sem resposta, ainda, a destinação dos recursos – no caso de convênios, contratos e viagens, é possível ter uma idéia clara do número de ações realizadas, mas a leitura das justificativas dos instrumentos – especialmente viagens, não permite avaliar se o deslocamento era realmente necessário ou porque as reuniões foram agendadas em datas que coincidem ou com sexta-feira ou segunda-feira, em localidades em que os dirigentes tenham domicílio, como se poderá ver nos exemplos selecionados e constantes dos anexos. Há casos, igualmente, de contratações, em que o objeto da contratação não condiz com a natureza da entidade contratada – ONGs, OSCIPs e entidades filantrópicas reconhecidas pelo Conselho Nacional de Assistência Social, também constante nos anexos.

Para a análise dessa montanha de dados, faz-se necessário a intermediação de entidades que não apenas identificam os desvios como também conseguem traduzi-los em termos mais compreensíveis e difundi-los amplamente e de adoção de medidas que acelerem a análise das prestações de contas, e, no caso de detecção de casos de desvios de recursos públicos ou de desvirtuação do interesse público, respeitados os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa.

Em 2007, estudo publicado pelo IPEA (Motta e Moreira, 2007) demonstrou que os fatores tecnológicos, políticos e institucionais, específicos de cada localidade, afetam a eficiência dos gastos públicos municipais¹⁸⁰. De acordo com esse estudo, quanto maior a participação das transferências orçamentárias, tanto estaduais quanto federais, no total de despesas dos municípios, menor é a eficiência da gestão de recursos locais. Isso indicaria, segundo o estudo, que a maior dependência em recursos próprios incentivaria um gasto mais eficiente. O resultado que mais chamou a atenção dos autores do estudo foi o fato da informatização e a terceirização de serviços, assim como a existência de conselhos municipais – criados para fiscalizar a utilização dos recursos – não terem contribuído para aumentar a eficiência dos gastos locais. A análise demonstrou que uma gestão mais informatizada e delegada não geraria ganhos produtivos nem aumentaria suficientemente o nível de transparência e de controle para torná-la mais eficiente. Em outras palavras, esses ganhos não compensariam o custo incorrido. O mesmo ocorreria em relação aos conselhos de educação, saúde e assistência social, normalmente criados nos municípios para fiscalizar a aplicação de recursos em setores essenciais. A existência desses conselhos, de acordo com a pesquisa, não se mostrou significativa,

¹⁸⁰ Os autores do estudo se propõem a avaliar o impacto de quatro fatores na qualidade de gestão dos recursos municipais, durante a década de 90: o grau de competição política nos processos eleitorais; o clientelismo entre poderes executivos e a maior participação de recursos transferidos; a contribuição de conselhos públicos e o nível de mensuração dos resultados associado ao grau de terceirização e de utilização de informática. Segundo eles, o intuito da análise foi verificar os motivos que levariam as localidades brasileiras a serem tão desiguais, em termo de gestão orçamentária, no que se refere à conversão de recursos públicos em melhorias para os cidadãos. A eficiência na execução das despesas, segundo os autores, consiste na capacidade de um gestor em converter os gastos em melhorias, sobretudo relacionadas à saúde e à educação, para a população local. Para tal, os pesquisadores utilizaram dados sobre os gastos anuais dos municípios produzidas pelo Ministério da Fazenda, além de indicadores que fazem parte do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), derivados dos Censos Demográficos de 1991 e 2001. Também levaram em consideração informações disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) os dados da Pesquisa de Municípios (Munic) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

no sentido de tornar mais eficiente a utilização da verba municipal, durante a última década. Em suma, o tamanho dos gastos necessários para garantir certo nível de qualidade de vida estaria associado às características dos municípios.

No que se refere à experiência com o Judiciário, ainda é muito recente a implementação do processo de justiça eletrônico para permitir uma avaliação mais aprofundada. No entanto, é preciso lembrar que a Ordem dos Advogados do Brasil já ajuizou três Ações Diretas de Inconstitucionalidade – ADI, respectivamente contra (a) a informatização judicial, questionando dispositivos da Lei nº 11.280/2006, que insere o parágrafo único ao art. 154 do Código de Processo Civil; (b) contra resolução do Tribunal de Justiça de Sergipe que implanta o Diário Oficial Eletrônico; e, por fim, (c) alguns dispositivos da Lei nº 11.419/2006.

Neste último caso, os questionamentos se devem a situações ainda não claramente definidas quanto à certificação digital. Um dos principais dispositivos contestados na ADI é o artigo 1º, III, “b”, da Lei nº 11.419/2006, que prevê que a assinatura sem o uso de certificação digital para o tráfego de comunicação de atos e transmissão de peças processuais seja obtida perante o Judiciário, “mediante cadastro prévio de usuário - incluso advogados - conforme normas a serem editadas pelos seus órgãos respectivos”. Para a OAB, a exigência “excessiva” para o livre exercício profissional viola o princípio da proporcionalidade.

Outro dispositivo contestado é o artigo 2º, que estabeleceu que “*o envio de petições, de recursos e a prática de atos processuais em geral por meio eletrônico serão admitidos mediante uso de assinatura eletrônica (...) sendo obrigatório o credenciamento prévio no Poder Judiciário, conforme disciplinado pelos órgãos respectivos.*” Na opinião dos litigantes, a previsão de credenciamento prévio dos advogados para fins de envio de petições e recursos por meio eletrônico viola a prerrogativa constitucional da organização de ordenar os advogados brasileiros. O advogado não deve comprar certificado digital de empresas particulares, pois, além de prática ilegal, esse instrumento não dará acesso a todos os serviços que, em breve, estarão disponíveis tanto pelos tribunais brasileiros quanto pela OAB, que lançará sua própria solução de certificação digital e mais uma vez coloca a classe criticando publicamente a ICP-Brasil. A Ordem critica a formação de um “oligopólio” de empresas, que lucra com a venda de certificados a advogados para operar o e-Doc, sistema de peticionamento eletrônico usado pelo TST e por seis tribunais regionais do Trabalho.

Nesse ponto, é preciso esclarecer que a validade jurídica dos documentos eletrônicos no Brasil foi instituída com a Medida Provisória nº 2.200/2002, que criou a ICP-Brasil, definindo as regras e procedimentos para se operar sistema de certificação digital no país. Sete autoridades certificadoras foram criadas, entre órgãos públicos (Secretaria da Fazenda, Presidência da República, Serpro, Caixa Federal e AC-JUS) e empresas privadas (Serasa, Serpro), que atuam na venda direta de certificados digitais. O artigo 10 da MP, no entanto, não veda outros tipos de certificação e de identificação eletrônica, contanto que sejam admitidos pelas partes como válido ou aceitos pela pessoa a quem for oposto o documento. A Ordem opera desde 2002 uma autoridade certificadora fora do ambiente ICP-Brasil, que gera

certificados em São Paulo, Minas Gerais e Rondônia. O Governo Federal e do Poder Judiciário, no entanto, acabaram determinando que todo e qualquer sistema de certificação digital usado por estes poderes só poderia ser prestado e contratado dentro da ICP-Brasil, vetando a aceitação da identificação digital da OAB.

Ocorre que a identificação da prática processual por parte dos advogados é uma prerrogativa exclusiva da Ordem, como está expresso na Lei Federal nº 8906/94 – o Estatuto da Advocacia e da OAB. A questão principal da certificação digital é a identificação das pessoas e a crítica ao mercado se refere ao uso do certificado digital para a prática profissional da Advocacia. Para qualquer outro uso como, por exemplo, para comunicação com a Receita Federal, o advogado pode e deve adquirir os certificados digitais que quiser.

Além desse ponto, questiona-se uma outra parte da Lei 11.419/2006, especificamente a que cria o Diário da Justiça eletrônico, acabando com o Diário de Justiça tradicional e, em consequência, com o sistema de intimação atual, escrito em papel. Segundo a Ordem, a intimação digital, ou processada por meios eletrônicos, imporá dificuldades a inúmeros advogados e partes que ainda não têm acesso à Internet e entende que a entrada imediata do processo eletrônico em vigor é inconstitucional, ao dificultar o acesso à Justiça e criar um “apartheid” digital na advocacia e na sociedade, em que inúmeros profissionais do Direito e cidadãos que ainda não operam ou não têm acesso aos meios eletrônicos. Ponderam, igualmente, que o Brasil ainda não dispõe de estrutura para absorver o processo eletrônico de imediato, apelando para que sejam observados os direitos da massa dos ainda excluídos digitalmente.

Essa iniciativa dividiu opiniões, como a que foi emitida pela Associação dos Juízes Federais do Brasil – AJUFE. Segundo a Associação de magistrados, a lei em referência regulamenta um instrumento indispensável à desburocratização e à celeridade da prestação do serviço jurisdicional e apontado como um dos mais importantes itens da reforma infraconstitucional do Judiciário. Não há propriamente novidade, na medida em que os juizados especiais federais, autorizados pela Lei 10.259, de 2001, já utilizam o sistema informatizado.

Segundo a AJUFE, o cerne da Lei 11.419/2006 é estender o uso do meio eletrônico para os demais segmentos do Judiciário, beneficiando a sociedade com economia de tempo e papel no serviço público, oferecendo solução mais rápida dos litígios e menos burocracia no Judiciário. A referida Lei teria sido amplamente discutida pelas entidades civis, em audiências públicas no Parlamento, ocasião em que o vício de inconstitucionalidade, então apontado pela OAB, foi rejeitado, vez que o uso do meio eletrônico, como está na lei, é autorizativo e não obrigatório.

Não haveria, assim, a alegada pretensão de atribuir aos órgãos jurisdicionais o controle e a fiscalização da atuação dos advogados e o credenciamento no órgão jurisdicional não configuraria qualquer forma autorizativa de exercício profissional, mas tratar-se ia tão-somente de registro para acesso ao serviço informatizado. Ao optar por esse meio, o advogado deverá adotar alguns procedimentos destinados à segurança do sistema, entre os quais o

credenciamento prévio nos órgãos jurisdicionais, com indicação de seu correio eletrônico, endereço habilitado para o recebimento das comunicações processuais, por meio de sistema push.

Não procederia, também, segundo a Associação, o argumento de inconstitucionalidade alegado pela OAB a respeito da substituição do diário de justiça impresso pelo eletrônico, devido ao fato de o acesso dos advogados à rede mundial de computadores ainda ser baixo. Para os magistrados, o avanço tecnológico do Poder Judiciário não pode depender da infra-estrutura operacional dos profissionais do Direito; o advogado, caso queira, continuará a ser intimado pelo diário oficial impresso, apesar do contra-senso da atual sistemática de publicação dos atos judiciais em papel: custo elevado (assinatura de R\$ 290,00 mensais) e demora processual decorrente da burocracia. O diário oficial eletrônico, ao contrário, é disponibilizado ao usuário sem a cobrança de qualquer valor e pode ser acessado por provedor gratuito.

Por outro lado, continua a AJUFE, dizer que o referido artigo contém vício de inconstitucionalidade por restringir a publicidade dos atos processuais apenas àqueles que disponham de computador ligado à internet seria desconhecer a realidade nacional. Ninguém, afóra os advogados, órgãos públicos e empresas, compra ou lê o diário da justiça. Desses, um número considerável faz a assinatura eletrônica. Por outro lado, segundo pesquisa do IBGE, no ano de 2005, já havia, no Brasil, mais de 32 milhões de usuários da internet.

Além disso, segundo levantamento do CNJ, cerca de 70% do tempo de duração do processo é gasto com atividades burocráticas. A informatização, com a tecnologia de Gestão Eletrônica de Documentos, é o meio expedito para eliminar diversas etapas do trabalho manual cartorário, obtendo-se, assim a simplificação, otimização e agilização do processo.

A respeito da credibilidade dos parlamentares e das instituições governamentais, diante da exposição, pelos meios de comunicação, de diversos fatos relacionados a escândalos de corrupção ocorridos nos últimos dois anos e meio, parece razoável supor que a maior transparência oferecida pelos órgãos de controle e seus congêneres da sociedade civil exerceram importância para aumentar a desconfiança da população nas autoridades brasileiras. Sabia-se, por diversos estudos realizados a partir de 1993, que o percentual de pessoas que não confiam nos políticos era significativa: 82% da população não acreditavam, em 1993; em 1999, mais de 85% e, em 2005, cerca de 87% não confiavam na classe política. Em relação ao Legislativo, em 2005, mais de 70% não acreditavam no Senado e na Câmara; em 2007, este número subiu para 80,7% e 83,1% respectivamente. Os dados correspondem a duas pesquisas, uma do Ibope (2007), que aborda a evolução dos números, e outra realizada pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), em parceria com a Universidade de Brasília (UnB), com as informações de 2007.

Mesmo com a crença da população em relação à política estando abalada, o estudo da AMB/UnB mostrou que cerca de 90% acha que a corrupção pode ser combatida, sendo a Polícia Federal (PF), o Ministério Público (MP)

e a sociedade civil as instituições mais relevantes nesse combate. Entre os órgãos mais confiáveis, estão a PF, as Forças Armadas e o Juizado de Pequenas Causas.

A imagem do governo federal não foi das melhores nestas sondagens: cerca de 54% das pessoas admitiram não confiar na atuação do Executivo. A grande maioria das pessoas declarou já ter ouvido falar do TCU e da CGU, embora não conheça a fundo os trabalhos desenvolvidos pelos dois órgãos. Mais da metade (51%) da população não sabe a diferença entre Ministério Público e Poder Judiciário.

Esta pesquisa abordou ainda o sistema eleitoral do país. A maioria esmagadora (95%) acredita que a reforma política é fundamental, sendo que 79,8% das pessoas discordam do foro privilegiado a que têm direito presidente da república e seu vice, ministros de estado e de tribunais e parlamentares. Mais de 90% consideram que um político processado na Justiça não pode concorrer às eleições e 91% acreditam que a Justiça não pune com rigor os políticos. Na sondagem, foram entrevistadas mais de duas mil pessoas em todo o país na faixa etária entre 25 e 34 anos.

Finalizando este item, é possível afirmar que mesmo os críticos dos processos de transição para um modelo diferenciado de Gestão do Conhecimento defendido no Poder Público reconhecem o valor da Informação e do maior acesso a ela, pelas TIC, como fator fundamental para alcance de vantagens competitivas, para o estímulo ao capital intelectual e para a inserção nas redes de informações e seus possíveis impactos no desenvolvimento do país. Reconhecem, igualmente, o grande trunfo que este modelo representa para a integração das redes organizacionais do governo à sociedade brasileira. No entanto, não é um processo fácil, pois sua base está em profunda mudança cultural, em que os grupos mais firmemente estabelecidos encontram-se em posição vantajosa no debate, podendo alijar os grupos menos aquinhoados do bom debate e da boa discussão – nesse sentido, a obrigação do Poder Público é garantir o acesso universal aos meios ofertados, a equidade do tratamento, o respeito aos princípios constitucionais, para não acirrar o abismo social que o progresso tecnológico, largado a si mesmo, poderá provocar.

Por outro lado, uma outra obrigação do Poder Público emerge – pela dinâmica das organizações, é muito provável que os processos de gestão do conhecimento sejam muito mais direcionados ao aumento da eficiência interna das organizações e que sejam desenhados para atender aos anseios dos clientes “internos” (membros da burocracia estatal). Assim, pode-se afirmar que tais modelos de gestão do conhecimento necessitam contar com um olhar externo e “para fora” da organização. É necessário levar em consideração os anseios do cliente/usuário/beneficiário final desses processos, que será sempre o cidadão – com isso, as capacidades estatais de captação e processamento das demandas sociais se fortalecem, oferecendo respostas mais efetivas, e não apenas os seus procedimentos internos, voltados para os usuários organizacionais/institucionais dos sistemas. No entanto, outras análises são necessárias para se firmar consenso a esse respeito.

PARTE V – CONCLUSÕES

10. CONCLUSÕES SOBRE A BASE TEÓRICO-METODOLÓGICA

De tudo o que foi argumentado, na construção da base teórico-metodológica que dá suporte ao estudo, prevaleceu a importância do tempo na análise política e histórica das instituições – a compreensão do ritmo dos processos sociais tais como os que aqui foram estudados. Processos que podem ser considerados lentos (*slow-moving*), havendo necessidade de definição de marco temporal maior para compreensão das variáveis que os compõem e de seus efeitos e impactos. De fato, para aquilatar o impacto da utilização intensiva das TIC no relacionamento Estado-Sociedade, a consideração da variável tempo permitiu verificar as seguintes características deste processo:

- (a) **Incremental ou cumulativo:** Dada a sua natureza, análises de curto prazo não conseguem perceber seu potencial de mudança, tratando as variáveis como fixas; no entanto, se o analista considerar as mesmas análises em um período de tempo maior, conseguirá aferir seu potencial de impacto de causas cumulativas;
- (b) **Pontos de ruptura/inflexão:** em muitos casos, forças incrementais ou cumulativas podem não gerar mudanças incrementais nos resultados de interesse político, mas atingem um nível crítico, capaz de provocar mudanças de grande monta, comparáveis, nas ciências geológicas, ao processo que culmina com um terremoto ou com uma avalanche: um processo crescente, embora lento, aumenta a pressão, levando a uma rápida mudança no estado de coisas, uma vez que o nível crítico tenha sido alcançado. De certa forma, a utilização das TIC provoca um efeito semelhante a esse, porém mais no sentido dialético, sendo o ponto de inflexão aquele momento em que o acúmulo de mudanças quantitativas leva a uma mudança qualitativa; e
- (c) **Séries causais:** o conceito de causalidade em ciências exatas geralmente se define pela expressão “se A, então B”; nas ciências sociais, causalidade requer uma outra forma de análise: “A provoca a seqüência x, y, z de eventos, que provoca B”. Se x, y e z demorarem para acontecer, haverá um considerável hiato entre A e B. Essa é a concepção subjacente a diversas análises de processos institucionais, políticos ou organizacionais em que ocorra um considerável decurso de prazo para seus resultados serem percebidos, tais como processos de construção do Estado e de democratização. O conceito é especialmente promissor em contextos em que as ações políticas têm múltiplas conseqüências e os resultados mais importantes de longo prazo não seriam os objetivos inicialmente propostos, mas podem ser considerados como efeitos colaterais das ações originais, mas que, nessas circunstâncias, as análises são facilmente confundidas pelo foco nas conseqüências mais imediatas e visíveis do processo. No caso da análise dos efeitos produzidos pela utilização mais intensiva das TIC no relacionamento Estado-Sociedade, percebeu-se que, entre “A” (utilização das TIC) e “B” (melhor relacionamento social), havia diversas outras séries de condicionantes a serem observadas (como se verá no item 11) para que fosse possível sustentar a melhoria do relacionamento sociopolítico a partir da utilização intensiva das TIC. Essas sub-condicionantes, no entanto, trouxeram à análise matizes mais ricos e elucidaram

melhor os efeitos e impactos do processo de utilização das TIC no relacionamento Estado-Sociedade, ainda que com um “custo” de ter que considerar, na pesquisa, uma quantidade de elementos muito maior que o que havia sido inicialmente considerado.

Essas três formas de conceber processos sociais requereram metodologia diferenciada, não apenas retratando a conjuntura, mas contextualizando a conjuntura dentro da estrutura. Dessa forma, o limite de tempo definido para analisar a contento desenvolvimento das iniciativas de Governo Eletrônico no Brasil abrangeu aproximadamente duas décadas, com certeza extrapolando o que se poderia considerar “curto prazo”. Fez-se a opção consciente por uma análise histórica mais abrangente, buscando definir as seqüências de eventos que nos conduziram até o presente, possibilitando, inclusive, seu posterior aprofundamento, ampliando os horizontes de tempo ou os atores institucionais envolvidos. Para esse tipo de análise, assim, a literatura revisada sugeriu a realização de estudo de casos, buscando delimitar os fins de eventual cadeia causal e a consideração da determinação estrutural, buscando os relacionamentos entre as estruturas e como as variáveis se afetaram no decorrer do tempo.

A opção por essa forma de análise também se justificou pela flexibilidade de interpretação que os relacionamentos mediados pelas TIC, incluindo o relacionamento Estado-Sociedade, usufruem – as interações significam diferentes coisas a diferentes indivíduos ou grupos, e seu uso continua a ser interpretado e reinterpretado com o decorrer do tempo. Além disso, a estrutura descentralizada e flexível da Internet de hoje transformou-a em um mercado persa com freqüentadores de diversos lugares do mundo e de origens sociais as mais díspares possíveis, provocando outras alterações e conseqüências inicialmente não previstas.

O trabalho ora concluído requereu não apenas farta pesquisa bibliográfica para a contextualização histórica de como os estudos de caso ocorreram, como também o cumprimento de requisitos metodológicos qualitativos, para avaliar os efeitos sentidos nas pessoas e nas organizações a partir do relacionamento “virtual” entre os agentes públicos e os cidadãos. Pela natureza do fenômeno analisado, o campo transcendeu a dicotomia tradicional quantidade/qualidade, possibilitando o desenvolvimento de novas perspectivas de análise, pela utilização de ambos os métodos, naquilo em que sejam melhores e a combinação, na análise, de dados quantitativos e qualitativos, levando em consideração que:

- (a) Pesquisas qualitativas envolvem estudos aprofundados de um relativamente pequeno número de casos (incluindo o estudo de um único caso);
- (b) Pesquisas qualitativas buscam conhecer, detalhadamente, casos específicos, com o objetivo de descobrir “como” as coisas acontecem/aconteceram;
- (c) Pesquisas qualitativas têm, como meta principal, tornar os fatos compreensíveis, em detrimento de fazer inferências ou previsões a partir da comparação de padrões entre os casos estudados;

(d) A pesquisa qualitativa guarda uma complexa relação com a teoria, uma vez que é utilizada para avaliar sua credibilidade ou aplicabilidade, para testar a existência de mecanismos que eventualmente métodos estatísticos não consigam identificar;

(e) O teste qualitativo também pode servir à exploração de alternativas às explicações e visões mais convencionais entre os cientistas sociais, oportunizando a crítica baseada em evidências, auxiliando no processo de criação de novo quadro de referência teórico. Isso se deve ao fato de que uma boa parte do trabalho qualitativo é mais talhado para o aperfeiçoamento da teoria ou o desenvolvimento de conceitos.

Além disso, a opção por estudos de caso apresentou a vantagem de aumentar a capacidade explicativa dos conceitos construídos e de torná-los mais específicos, bem como ajudou a criar padrões de comparabilidade para se analisar o que anteriormente era considerado “incomparável”.

O trabalho que levou à formulação do marco teórico, à luz dos aspectos metodológicos apresentados, então, apontou a necessidade de conectar teorias, para preencher uma lacuna relevante na teoria da comunicação, buscando, dentro e fora deste campo, possíveis respostas a essas dúvidas. Inicialmente, propôs-se a revisão de duas possibilidades teóricas para a criação de hipóteses, dentro do campo da Ciência Política e da Comunicação: as teorias do Espaço Público e da Democracia Virtual. Posteriormente, para fins de crítica e complementação, foram revisadas igualmente algumas contribuições mais antigas e mais recentes no campo da Economia (Neoclássica, Marxista, Nova Economia Institucional e a Economia das Convenções) e da Ciência Política.

Entre todas as revisões bibliográficas realizadas, sobressaiu-se a contribuição para o estudo trazida por Immergut (1998) sobre o Institucionalismo Histórico, ao observar que esta abordagem surgiu como uma crítica ao behaviorismo, que aceita a idéia de que a soma das preferências individuais explica o comportamento coletivo; para os institucionalistas, a ação social é determinada por instituições e não meramente pelo somatório das preferências. De outro lado, os institucionalistas também rejeitariam o estruturalismo, que atribuiria a uma determinada estrutura social a força causal de todas as situações sociais.

Em Hall e Taylor (2003), mostrou-se o institucionalismo histórico como uma contra-reação à análise da vida política em termos de grupos e contra o estruturalismo. Seus teóricos retiveram do enfoque dos grupos a idéia da centralidade, na vida política, da competição entre grupos rivais pela apropriação de recursos escassos, buscando melhores explicações para as situações políticas nacionais e, em particular, da distribuição desigual do poder e dos recursos. Julgaram encontrá-la na organização institucional da comunidade política e das estruturas econômicas quando estas entram em conflito, fazendo com que determinados interesses sejam privilegiados em detrimento de outros. Esses teóricos foram igualmente influenciados pela concepção, própria aos estruturalistas, da comunidade política como sistema global composto de partes que interagem. Eles aceitavam esse princípio, mas criticavam a tendência de numerosos estruturalistas a considerar as características sociais, psicológicas ou culturais dos indivíduos

como os parâmetros responsáveis por uma boa parte do funcionamento do sistema. Consideravam, ao contrário, que a organização institucional da comunidade política ou a economia política era o principal fator a estruturar o comportamento coletivo e a estruturar resultados distintos. Em consequência, privilegiavam o "estruturalismo" inerente às instituições da comunidade política de preferência ao "funcionalismo" das teorias anteriores, que consideravam as situações políticas como respostas às exigências funcionais do sistema.

Para Pierson e Skocpol (2002), os institucionalistas históricos analisam configurações organizacionais como um todo, em vez de cenários particulares, e prestam atenção aos pontos de inflexão e processos de longo prazo, em vez de tratar de "instantâneos" ou de cenários de curto prazo. Dessa forma, conseguem dar visibilidade aos contextos mais amplos e das interligações entre diversas variáveis, para compreender os processos que moldam e modificam Estados, o processo político e o processo das políticas públicas.

Dessa forma, as estratégias de pesquisa são bastante diversificadas: enquanto alguns analisam tendências internas a um único macro-contexto, outros buscam interpretá-las ou construir modelos baseados em termos mais gerais. Algumas análises características do institucionalismo histórico, por exemplo, baseiam-se em fontes primárias, enquanto outras buscam sintetizar os achados de fontes secundárias. É possível encontrar, também, quem se utilize de argumentos sobre a escolha estratégica e o impacto das "regras do jogo" (como Immergut, 1992 e Pierson, 1994), enquanto outros adotam modos de explicação mais culturalistas (Hattam, 1993).

Sobre essa postura metodológica adotada, pode-se ainda acrescentar que esses teóricos detêm as seguintes características:

- a) **Têm agendas substantivas;**
- b) **Preocupam-se com o contexto e as configurações de poder;**
- c) **Seus objetos de estudo (processos) envolvem longos horizontes temporais; e**
- d) Por fim, **distinguem períodos de permanência e de mudança**, vale dizer, momentos nos quais mudanças institucionais importantes se produzem, criando desse modo "bifurcações" que conduzem o desenvolvimento por um novo trajeto.

Observando essas características, restou claro que, embora chame a atenção para o papel das instituições na vida política, o Institucionalismo Histórico procura situar as instituições numa cadeia causal que deixe espaço para outros fatores, em particular os desenvolvimentos socioeconômicos e a difusão das idéias. Compreendem, assim, o mundo de forma mais complexa que o universo de preferências e de instituições, com frequência postulado pelos teóricos da escolha racional, mostrando-se atentos às relações entre as instituições e as idéias ou as crenças. Pode-se afirmar, assim, que o diferencial dessas abordagens reside na forma pela qual tratam as questões relacionadas a poder e política. Os institucionalistas históricos preocupam-se em entender e explicar resultados específicos de processos

decisórios reais – como fizeram Katzenstein e outros em *Between Power and Plenty*, Theda Skocpol e outros em *Bringing the State Back In*.

De forma complementar, a Nova Economia das Instituições, especialmente sua vertente histórica/cultural, trouxe relevantes contribuições para o estudo, inclusive com contribuições nacionais (David Dequech). Das contribuições resenhadas, julgou-se relevante para este estudo considerar as seguintes:

- a) Evitar a armadilha da racionalidade única, do a-historicismo, do extremo viés comportamentalista e da total descontextualização, características das abordagens institucionais *mainstream*;
- b) Considerar o indivíduo imerso em uma rede de relacionamentos características de um determinado grupo, o que vai influenciar sua forma de conceber o mundo;
- c) Adotar um conceito mais amplo de instituições (Dequech, 2005), tanto no sentido de considerar uma dimensão mental ao conceito (que, por ser “mental”, necessariamente tem que ser ampla) quanto no sentido de considerar como “instituições” tanto as que são “normas” como as que não são;
- d) Não desconsiderar o caráter normativo das instituições, no sentido de portar e, até certo ponto, materializar os valores morais compartilhados pelas pessoas. Com isso, seu caráter normativo não necessariamente é oposto ao cognitivo, mas complementar; e
- e) Reconhecer a importância de dialogar com outras disciplinas integrantes das Ciências Sociais, de onde provieram os conceitos originais utilizados por institucionalistas e posteriormente “adaptados” por economistas.

Outra contribuição importante de Dequech foi chamar a atenção para a Economia Francesa das Convenções, a qual, segundo ele, se distinguiria tanto do “velho” institucionalismo quanto da Nova Economia Institucional, ao enfatizar que as pessoas, freqüentemente, ao “racionalizar” suas ações, lançariam mão dos mais variados princípios ou lógicas para justificar o que fazem e pensam. O compartilhamento desses princípios por outras pessoas, por sua vez, possibilitaria a coordenação e a reprodução das práticas existentes. Dessa forma, poder-se-ia perceber as pessoas não mais como exclusivamente guiadas pelo interesse próprio, restrito e egoísta, mas abre-se espaço para considerá-las, igualmente, preocupadas com quaisquer entidades coletivas das quais façam parte e com o bem comum de seus participantes. Esse bem comum, por sua vez, é definido como uma base de valores compartilhados, superando a armadilha da lógica racional econômica (Elster, 2005; Elster, 2007; Green e Shapiro, 1994).

De fato, pelo fato de os aportes da sociologia política e da filosofia política se sobressaírem nesta Escola, possibilitou-se o desenvolvimento de explicações alternativas sobre a dinâmica social, fazendo-se não apenas a crítica ao predomínio da economia ortodoxa, mas mostrando a preocupação em desenvolver um campo de pesquisas teóricas e empíricas que dessem conta da diversidade cotidiana das coordenações humanas, sobre os mercados, na produção, no trabalho e na vida.

A convenção, assim, por ter um caráter pragmático, diz respeito ao conjunto de conhecimentos e repertório de ações possíveis conhecidos, supostamente, por todos os atores sociais analisados, permitindo a todos agir de forma coordenada com os demais, superando a eventual incerteza a respeito das situações singulares que possam surgir. Além disso, apresentou um diferencial ao criticar metodologicamente a economia ortodoxa, pelo uso do individualismo metodológico, a partir do tipo de incerteza enfrentado pelos atores no processo (Jagd, 2007; Jagd, 2004; Thévenot, 2004; Orléan, 1994):

- a) Hipossuficiência da lógica competitiva para se obter uma solução estável no processo de coordenação, como se vê em cenários de equilíbrio múltiplo;
- b) Hipossuficiência da racionalidade estratégica horizontal em cenários de incerteza social, em que as escolhas dos atores e os resultados de suas ações dependem das ações de atores externos ao processo; e
- c) Hipossuficiência dos contratos, devido à incerteza a respeito do futuro.

Por considerar esses tipos de incertezas inerentes à vida social, os “convencionalistas” a ela estendem o caráter inerente de instabilidade e a incerteza propondo, assim, um outro conceito de ação humana para compreender o problema, em cujo centro estaria a noção de temporalidade, ou “*a incerteza individual sobre a identificação da situação e o esforço interpretativo necessário para considerá-la comum e compartilhada por outros*” (Jagd, 2007; Thévenot, 2004).

O segundo ponto teórico ressaltado por essa Escola corroborou as afirmações de Dequech (2006): é necessário reconsiderar o conceito de instituição e a questão da estabilidade e da coerência das práticas sociais para a compreensão da coordenação dos atores. Se é verdade que as convenções seriam respostas socialmente (coletivamente) construídas para a superação das incertezas, é também incontestável o fato de que a identificação das convenções só se faz em um contexto espaço-temporal mais extenso, o que “usurparia”, então, o conceito estabelecido de “instituição”:

“Conventions emerge as ‘something like rebuttable hypotheses put forward by actors, which then become second nature through practice’ and they are ‘subject to many possible sources of change, ranging from their failure in the face of external tests to a reinterpretation of circumstances by actors themselves’ (Storper and Salais, 1997, p. 18). The importance of conventions is then not to make all ambiguity and uncertainty concerning other actors disappear, but they serve as a ‘collectively recognised’ reference (Orléan, 1994a), which stops, temporarily, the speculation concerning the intentions of other actors.” (Jagd, 2007, p. 79)

Na crítica à “naturalização” da ação econômica, Orléan (1994a) levanta críticas a duas premissas centrais à concepção da economia ortodoxa:

- a. a “Premissa da nomenclatura”, cuja crítica se dirige à inconsciência por parte dos economistas ortodoxos de que, se foi possível chegar a esse contexto e atingir um equilíbrio entre oferta e procura, isso se deu graças ao desenvolvimento de uma série de convenções (como a definição da noção de qualidade dos produtos ou mesmo de utilidade dos produtos) que continuam a se aperfeiçoar. Dessa forma, em vez de

tomar o equilíbrio como um dado da realidade, dever-se-ia perguntar como é possível que indivíduos isolados consigam construir pontos de referência comuns permitindo a eles a troca de mercadorias e a regulação desse comércio (qual o papel da moeda, por exemplo, nesse processo e como se chegou à noção de valor), chamando a atenção para os processos de codificação, certificação, padronização e regulação social; e

- b. a “Premissa da probabilidade”, cuja crítica concentra-se no fato de que, se existe uma visão compartilhada de futuro entre os atores, ela não é dada a priori, mas é construída pelos atores em sua interação, e pode ser modificada a cada rodada de interações.

A partir da crítica realizada a essas premissas, poder-se-ia propor uma outra forma de compreender a ação social, modificando a própria noção basilar da economia ortodoxa de **homo oeconomicus**: sabendo que a racionalidade econômica não é natural, pode-se indagar e pesquisar os mecanismos sociais (ou que convenções concorrem) para simplificar a escolha individual. Em vez de ser considerado um ser sub-socializado, entende-se o **homo oeconomicus** como um ser sobre-socializado, na medida em que já internalizou em seu comportamento uma série de noções, costumes, regras, normas ou hábitos do mundo em que está inserido, identificando os comportamentos que são bem recompensados ou sancionados, repetindo os comportamentos considerados socialmente desejáveis etc. Dessa forma, rompe-se de vez com a idéia de espontaneidade ou de “naturalidade” que se associa ao comportamento econômico, mas se reforça a importância do primado do social.

Por tudo o que foi exposto, pareceu interessante considerar a relevância das discussões travadas no âmbito da Escola Francesa da Economia das Convenções na condução da análise empírica – pelo desafio apresentado aos modelos dominantes, a demonstração de incompletude da lógica de mercado (e, portanto, do Paradigma Racional) e a noção de que as convenções, associadas à aprendizagem coletiva, têm um papel essencial para a compreensão dos fenômenos organizacionais – associada às propostas metodológicas defendidas pelo institucionalismo histórico – considerar os fenômenos no tempo, especialmente – aparentam criar satisfatórios contrapontos às formulações excessivamente otimistas a respeito do potencial de mudança que as TIC oferecem ao relacionamento Estado-Sociedade. A partir das conclusões a que se chegou neste estudo, seguindo marco teórico-metodológico, vislumbra-se uma quantidade considerável de iniciativas acadêmicas sólidas para propor novos conceitos e a possibilidade de desenvolver distinções conceituais importantes.

Além das rupturas já mencionadas, outra contribuição possivelmente mais importante da utilização deste marco teórico diz respeito à defesa de um conceito mais amplo de instituições, considerando seu caráter normativo e a dimensão interpretativa das convenções. Como afirma Orléan (1994, p. 77):

“(...) On observe une variété d’organisations, résultat de l’irréversibilité des apprentissages et des logiques d’itinéraires – se sont construites sur une réalité technique très homogène et une doctrine industrielle générale commune, des configurations de gestion

variées... la convergence vers un 'one best way' socio-technique à laquelle les theories de la contingence nous préparaient, n'est pas à ce jour vérifiée.

(...) [Par d'autres] les conventions de travail produisent 'un context commun d'interprétation'. Cette référence n'est pas rigidement définie, elle ne se confond pas systématiquement avec des routines et des habitudes. Vue de l'extérieur, la conformité interne à une règle peut très bien apparaître comme variabilité et imprevisibilité."

Dessa forma, se tudo se resumisse à análise racional econômica, como explicar os casos clássicos, do empresário Schumpeteriano, ou mais genericamente, o indivíduo ou a firma que correm o risco para inovar, “quebrando” as regras então vigentes? Ora, inovar requer, sob todos os ângulos, pensar e agir de forma não convencional. Se todas as instituições, ao fim e ao cabo, buscam a uniformidade, como explicar as escolhas individuais por pensar e comportar-se de modo dissonante? Conhecendo a dinâmica da economia capitalista, quanto tempo duraria, se não produzisse frequentes mudanças, ao longo do tempo?

Assim, parece ficar mais claro que um conceito mais amplo de instituições e de seu caráter normativo sustentaria uma teoria sobre a mudança institucional, compreendendo-a tanto como uma consequência planejada quanto acidental de introdução de inovações e outras ações, individuais ou coletivas, que se sustentam pela compreensão do pensamento altruísta e solidário. De fato, em que pese o juízo de valor inerente ao modelo racional a respeito da diversidade de lógicas, pela diversidade de trajetórias e de inserção de redes de relacionamento, tais atitudes e comportamentos continuarão a ocorrer.

Da parte da Ciência Política, por sua vez, parece haver espaço para a crítica e para o retorno ao ecletismo metodológico e ao pluralismo de idéias, inerentes à Disciplina, em seu início. Rothstein (1998) reconhece que a grande contribuição da Escolha racional, para a Ciência Política, foi a de oferecer uma idéia: “(...) *namely, that the important institutions are the ones which are capable of solving the problem of collective action, which is to say, the ones that make co-operation seem possible and rational for the agents involved.*”. No entanto, aponta que a linha da racionalidade única não basta para o estudo de como essas instituições vieram a existir e como garantir seu funcionamento:

“If the explanation of why efficient institutions sometimes occur or fail to occur is path-dependent, we must study the specific single steps in history when the different paths were taken. To understand why society at all is possible (that is, why mutually beneficial games are in fact sometimes played), the economic approaches in political science must take socially, historically and culturally established norms about co-operation, trust, honor, obligation and duty into account.

If political systems are usually tightly structured by institutions, changes can only occur at certain times. It is only during such formative moments that political actors are able to change the institutional parameters or the nature of the ‘game’. These formative moments of political institutions are so incapacitated as to be unable to handle a new situation. In such situations, political actors not only play the game: they can also change the rules of the game. In other words political actors are, at such times, able to shape the political institutions of the future, and sometimes they are even able to establish rules favoring themselves.

(...) A second irony of the current state of affairs is that, if agents seek to establish institutions capable of overcoming the problem of collective action (that is, if they ever hope to create efficient social institutions), then they must take care not to behave according only to the individualistic and utilitarian premises of rational choice theory. If, as Jon Elster has argued, rational choice theory is not only to be understood as a reasonable empirical description of behavior but also as a normative theory telling us how we ought to behave, then political science is indeed in big trouble. (...) Socially efficient institutions for overcoming sub-optimal equilibria simply cannot be established by persons who act in the way players in rational choice or game theory are supposed to

act. Situations would be abundant where 'everyone knew' that they would all be better off if they co-operated to establish efficient institutions, but that this was impossible because 'everyone' knew that others would not co-operate because of lack of trust."

Embora possa parecer muito complexa, essa compreensão permitirá reconhecer as formas pelas quais a cultura e a sociedade conformam o mundo e a visão de mundo de um ator. Ao reconhecer que todos somos criaturas sociais, podemos reconhecer a continuidade dentro de um modo particular de vida e perceber que a introdução de novos fatores dentro de um contexto social deve ser conciliável com o contexto existente, e que as categorias conceituais que conformam essa conciliação sempre operam de acordo com lógicas muito diferentes das nossas, sem que, com isso, sejam consideradas erradas – apenas diferentes.

11. CONCLUSÕES SOBRE O TESTE DAS HIPÓTESES

O estudo pretendeu responder à seguinte indagação:

A exposição do Governo na Internet, pelo uso mais intensivo das tecnologias de informação e comunicação, permite a desburocratização da política, a superação da crise do Estado que se verifica no mundo todo desde a década de 1980, e o cumprimento da promessa de mudança no relacionamento Estado-Sociedade, garantindo maior participação permanente, interativa, dos cidadãos e um fluxo de informação constante em mão dupla?

Essa indagação, a partir dos pressupostos desenvolvidos no item anterior, trouxe outras três:

Se o uso intensivo das TIC por parte dos agentes públicos oferece, de forma indistinta, vantagens a todos os países, por que há diferenças no sucesso desses programas, em comparação entre países e dentro dos mesmos países, tanto na implementação dos projetos que os compõem, quanto na rapidez da absorção ou apropriação da tecnologia, por parte da Sociedade, criando divisórias?

Seria a origem dessas divisórias digital ou social, pré-determinando os resultados dos programas, ou há espaço para que a difusão da tecnologia melhore a condição social das comunidades?

E, finalmente:

Onde residiriam as oportunidades para a superação dessas divisórias: na garantia de acesso à tecnologia (Internet) ou na estrutura do sistema socioeconômico, considerando inclusive os arranjos institucionais existentes?

Para responder a essas perguntas, elaboraram-se as seguintes hipóteses de trabalho:

- Partindo do pressuposto de que o governo eletrônico não se restringe ao uso intensivo das ferramentas de informação e comunicação, mas uma mudança de atitude dos detentores do Poder em relação aos agentes sociais, pode-se supor que esse projeto apenas alcançará seus objetivos de maior transparência, participação e controle social e cumprirá suas promessas de garantia de inclusão social se a intenção real dos agentes políticos se traduzir em ações concretas de informar ao público em geral sobre suas ações, de garantir a interatividade (comunicação em dupla via) e de estruturar-se, no que couber, para atender aos cidadãos de forma mais efetiva, e não apenas como estratégia para diminuir os custos internos de transação do Governo.
- Nessa linha, é de se supor que essa mudança qualitativa no relacionamento entre Governo e Sociedade será resultante de um rompimento (relativo ou total) dos agentes públicos com os interesses dominantes, sejam estes entendidos como interesses do *Capital ou das Elites Dirigentes*¹⁸¹; em prol de formação de

¹⁸¹ O conceito de "elite", como modernamente a palavra é empregada, repousa, basicamente, nas formulações de Pareto, Mosca e Michels, tendo sido desenvolvido posteriormente por Bottomore, Mills, Dahl, Aron, Thoenes, Burnham, Meynaud, Plamenatz, Hassner, Laswell, entre outros. Trata-se, aqui, de considerar a distribuição e a concreta utilização de poder nas sociedades, com foco na sociedade moderna. Parte-se do pressuposto que, em uma sociedade altamente desenvolvida, pode haver várias categorias diferentes de classes, incluindo a 'classe' ou 'elite' dirigente' que exerce o poder diretamente, um ou mais conjuntos de 'sub-elites' que executam as decisões e políticas da elite e que, pois, mantêm as elites no poder (bem como fornecem um constante suprimento de novo pessoal), numerosos grupos de 'contra-elites'

alianças com os segmentos sociais que permaneciam à margem dos processos decisórios. Se, no entanto, essa mudança de *stakeholders* nos processos não se verificar, tem-se que seus resultados não representarão maiores alterações no *status quo*;

- Se há, por outro lado, o compromisso efetivo da inclusão, deve-se verificar então, concomitantemente à oferta de oportunidades de acesso físico à informação e às ferramentas, a oferta de oportunidades para o alcance daquele estado ótimo de prontidão social (“*political literacy*”). Caso contrário, a oferta de acesso físico não necessariamente configurará essa intenção real, e tampouco a oportunização de auto-regulação, de respeito às identidades e de revigoração do espaço público.
- Se não ocorrer, por parte dos agentes sociais, o desenvolvimento das competências que compreende a “*political literacy*”, não ocorrerá aumento no controle das ações governamentais, mas tão-somente a oferta desenfreada de um mar de informação a um grupo que não está preparado para compreendê-la e avaliar se há algum benefício para a Sociedade (ou sobre quem, na Sociedade, é mais beneficiado). Por outro lado, é possível pensar que o Governo continuará a ser controlado por aqueles grupos que, atualmente, já o fazem, possibilitando, inclusive, mais oportunidades de influência e de condicionamento estrutural das ações do primeiro.
- Se há a intenção real de maior acesso e controle das ações governamentais pelos agentes públicos, as estruturas e processos governamentais terão que incorporar, junto com o *ethos* da eficiência e da eficácia, o da efetividade, à medida que as novas tecnologias provocarem o surgimento de novas formas de trabalho. Caso contrário, o governo estará simplesmente perpetuando ou pior, elevando a um patamar superior a exclusão social, a concentração de poder e o gerenciamento social de forma mais eficaz, em nada se diferenciando de regimes autoritários.
- Ainda na mesma linha desenvolvida no ponto anterior, é de se supor que as ações do governo eletrônico deverão, também, ter que respeitar as seguintes necessidades do público:
 - A escolha do tipo e o desenho da plataforma, permitindo a integração tecnológica, com alta estabilidade e segurança técnica;
 - Atenção ao conteúdo, tanto nos aspectos de atualização das informações quanto de sua aplicação, quanto no que se refere à linguagem adotada;
 - Compromisso com a segurança e garantia de privacidade das informações de seus membros;
 - Diversidade de ofertas de serviço, levando em consideração os perfis dos membros das comunidades interessadas nos diversos serviços oferecidos;

que ocasionalmente desafiam os governantes e procuram derrubá-los (mas que são mais comumente absorvidos na classe dirigente sem perturbar seriamente seu poder), e talvez mesmo diversos níveis de 'semi-elites' entre os governantes e as massas que fornecem recursos necessários, canais de comunicação, proteção para os governantes.

- Garantia de participação em dupla via, que deve ser comprometida, ativa e cordial, inclusive nas definições das características do ambiente;
- Divulgação da iniciativa, que precisa ser ampla, honesta e permanente; e, principalmente
- Mediação imparcial, que tem que ser atenta, competente e abrangente.

Com tudo isso, supõe-se a revigoração do potencial espaço público, ao permitir que seja composto por um público com uma visão específica de Bem Comum; que funcione como uma arena pública em que todos estejam em pé de igualdade para participar da discussão, compreender o que se discute, vislumbrar seus efeitos e oferecer subsídios para seu alcance ou para se evitar conseqüências indesejáveis, além de se esperar que este seja um estado de coisas desejável.

Para atingir essas condições ideais, considerou-se crítico desenvolver determinadas competências, para o desenvolvimento de uma *political literacy*, envolvendo:

- (a) **Condições físicas de acesso às tecnologias**, incluindo arcar com os custos de manutenção do acesso em um patamar satisfatório de uso contínuo;
- (b) **Previsão e garantia de defesa**, pelas instâncias estatais competentes, de seus direitos de privacidade e de acesso à informação não apenas como consumidor de serviços “públicos, porém não estatais” (logo, remunerados), mas como Cidadão;
- (c) **Condições de domínio da tecnologia**, dos serviços e das informações ofertados pelo Governo Eletrônico;
- (d) **Domínio e compreensão, em algum grau, do princípio jurídico da “indisponibilidade do interesse público” e da supremacia do interesse público sobre o interesse privado**. Esse princípio envolve, basicamente, diferenciar, na interpretação de um discurso, ou na tomada de uma decisão que envolve uma política pública, o que são interesses “privados” e o interesse do “público”, logrando, assim, identificar os grupos beneficiários com a decisão e, eventualmente, a criação de uma disposição para romper com um círculo vicioso de patrimonialismo na Política;
- (e) **Conscientização do atual grau de desigualdade instalado** e antevisão dos obstáculos que poderão vir a instalar-se para o alcance desse estado ótimo da Sociedade; e, por fim
- (f) **Conscientização do potencial da sociedade de indução de mudança**, sabendo utilizar os meios ofertados pelas TIC para garantir a *accountability* e a transparência dos agentes públicos, e, ao mesmo tempo, apropriar-se desses resultados e fazer uso deles na vida política – eleições, referendos, campanhas ou defesa de causas específica, por exemplo.

Com isso, diminuir-se-ia o efeito da exclusão social provocada pela utilização intensiva das TIC, invertendo-se o sinal da introdução de inovação tecnológica, dando-lhes características elucidadoras e alavancadoras da atuação cidadã na Política, conforme Bernardo Sorj afirma:

“1. Para que a Internet funcione realmente como espaço público, é fundamental que seus participantes possam ser confrontados e responsabilizados pelo conteúdo das mensagens que transmitem. Talvez, no futuro, seja possível a universalização de sistemas de certificação que assegurem que o emissor da mensagem possa ser identificado, bem como a criação de sistemas de filtro para a eliminação automática de Spams enviados por usuários não certificados.

2. O sistema escolar tem um papel central na educação dos futuros cidadãos quanto ao uso das potencialidades e riscos da internet. Aprender a ler criticamente a informação que circula na Internet é um fator central na formação do cidadão do futuro e deve constar como disciplina do currículo escolar. O problema último da exclusão digital não é o acesso à tecnologia, mas a capacidade de interpretar criticamente a informação que circula na Internet.

3. Os grupos, e particularmente as ONGs, que pretendem apoiar os valores democráticos devem rever suas estratégias de comunicação, promovendo sites e mensagens que sigam além do seu próprio gueto, gerando um efetivo debate de idéias, apresentando o leque de argumentos em jogo, a fim de formar, em primeiro lugar, cidadãos capazes de analisar criticamente as várias intenções. As forças democráticas nunca ganharam no terreno da demonização do outro; sua única chance de sucesso está em barrar os grupos antidemocráticos com um discurso diferente, mais convincente, que atinja as pessoas pela valorização de sua autonomia e capacidade de discernimento.” (Sorj, 2006, p. 17)

Para se alcançar esse estado de coisas, adotou-se, no trabalho, o conceito de competência de forma mais ampliada: ***competências formam um conjunto de conhecimentos, habilidades, atitudes, destrezas e valores, aplicados de forma idônea, em uma ou mais dimensões da dinâmica social, no desenvolvimento de uma atividade ou conjunto de tarefas inerentes a um processo de trabalho qualquer, visando o alcance de objetivos propostos.***

Essas competências, assim, envolveriam tanto a idéia de um potencial (individual, invisível) a desenvolver quanto à observação de sua manifestação, em graus variáveis, como estruturas mentais com as quais o conhecimento é continuamente construído, em resposta aos novos problemas sempre apresentados pela dinâmica social em que estamos inseridos. Esse grau de desenvolvimento ótimo de competências requer, igualmente, capacidade de crítica da adequação das soluções consideradas “padrão” para resolver os problemas que se apresentam e de gerar, rápida e adequadamente, novos posicionamentos para permitir, por assim dizer, “adaptação” às transformações do cenário.

Para o conceito de “*Political Literacy*” que se pretendeu desenvolver, foi importante considerar os seguintes elementos:

- a) **No campo do letramento (“*literacy*”),** ou Leitura, o desenvolvimento das habilidades sociais para o domínio da língua para se alcançar o estado que Paulo Freire denominou “leitura do mundo”;
- b) **Para executar a “leitura do mundo”, faz-se necessário desenvolver os chamados “suportes de leitura”.** Nesses “suportes”, entram as competências e habilidades matemáticas, ou “*numeracy*”, e da Ciência, ou “*science literacy*”. Essas envolvem tanto as questões referentes ao domínio dos conceitos das operações matemáticas básicas, do sistema decimal, de quantificação quanto a leitura de mapas, de coordenadas geográficas e de compreensão de fenômenos físicos, químicos e biológicos com os quais convive

ordinariamente, partindo do conhecimento do chamado “senso comum” e dominando o “conhecimento científico”;

- c) **Aos “suportes de leitura” mais tradicionais, para os fins desta pesquisa, acrescenta-se a “ICT literacy”,** que envolve, além do domínio das ferramentas tecnológicas (*hardware* e *software*) à disposição do público, igualmente a noção de que, no século XXI, não se pode desconsiderar a importância da linguagem multimídia, composta por um amálgama de palavras, sons e imagens em movimento; da mudança do raciocínio linear para o raciocínio de hipertexto; da mudança da noção de “*literacy*” para a de “*multi-literacies*”, reconhecendo sua fragmentação para uma série de diferentes, porém harmônicas, “*literacies*”; e
- d) **A partir do desenvolvimento desses suportes de leitura para decifrar o mundo e posicionar-se nele, acresça-se a capacidade de exercer plenamente a cidadania, de cobrar dos agentes públicos o cumprimento dos deveres e o respeito aos direitos individuais, com parâmetros de moralidade, civismo e definição de espírito público.**

Com isso, poder-se-ia constatar, objetivamente, se existem disparidades reais em acesso e uso de TIC entre segmentos sociais brasileiros, configurando divisórias tecnológicas domésticas que condicionariam o alcance de um estado ótimo de prontidão social. E, por ser este um dos pontos mais importantes para a comprovação das hipóteses enunciadas no item anterior, fez-se necessário uma breve revisão da literatura a esse respeito, para sustentação das tendências apontadas pelas variáveis e indicadores selecionados.

De todos os estudos revisados, o de Varian (2005), ainda que não se aprofundasse na análise sociológica do tema, permanecendo no nível do discurso da importância da tecnologia como um fim em si mesma, apontou que o fenômeno da exclusão social atinge igualmente os países considerados desenvolvidos, indicando três grandes óbices a superar:

“First, there is the problem of literacy. There are approximately 900 million illiterate adults in the world, two-thirds of them women. Information, or at least written information, cannot be successfully delivered to those who cannot read. More generally, the usefulness of many sorts of information depends on education of the recipient of the recipient, and we have a long way to go in this area.

Second, there is the problem of infrastructure. (...)It is possible to put all the textbooks used in an entire university on a few DVDs. Inexpensive technologies such as variations on personal digital assistants could be used to access such material.

By far the biggest problems are the legal and economic issues. How will the costs of universal information access be covered? (...)

Universal access to all the world’s information is technologically possible now; the missing piece is the legal infrastructure that will provide the incentives to make such access economically viable.”

A preocupação de Varian por se situar em um nível mais institucional que propriamente infra-estrutural, combinou, de certa forma, com o quadro de referência teórica que se elaborou para sustentar a pesquisa. De fato, não apenas considerou a lógica interna da realidade econômica e social diferenciada, como também ensejou oportunidade

para análise dos seus fundamentos socioeconômicos e institucionais, o que elevou sobremaneira o nível do estudo realizado, permitindo teste de hipóteses mais detalhado e conclusões mais robustas.

A partir da análise histórica sobre a evolução do governo eletrônico, no cenário mundial, no cenário brasileiro e a partir dos estudos de caso apresentados neste trabalho, à luz do que o quadro de referência teórica apontou e dos pressupostos definidos inicialmente, podemos concluir que, a respeito das hipóteses elaboradas:

- A primeira hipótese comprovou-se, pela análise comparativa da evolução do governo eletrônico no Brasil, pela análise do caso da utilização intensiva das TIC na Administração Tributária, na Previdência Social e no Controle Social. Enquanto, no discurso do Poder Executivo, continua-se a afirmar que o Governo Eletrônico, *per se*, garante maior transparência, participação e controle social, além de ter, como objetivo principal, no momento em que esta Tese é concluída, o aumento da inclusão social, via abertura de postos de acesso mantidos pelo Poder Público, porém gerenciados por ONGs, pouco se verificou, de concreto, a respeito da capacidade dos agentes políticos em realizar ações concretas de informação ao público em geral sobre suas ações, de garantir a interatividade (comunicação em dupla via) e de estruturar-se, no que couber, para atender aos cidadãos de forma mais efetiva, e não apenas como estratégia para diminuir os custos internos de transação do Governo. No caso da Administração Tributária, houve um exacerbamento do caráter insular daquela burocracia, bem assim do viés anti-contribuinte; no caso da Previdência Social, a utilização das TIC dissociada de uma política de gestão que se voltasse à melhoria dos processos acabou por tornar mais evidentes as fragilidades da instituição. O melhor exemplo da utilização das TIC para promover a transparência foi observada nas ações do Controle Social, uma vez que as instâncias responsáveis pelos *checks and balances* firmaram parcerias com entidades da Sociedade Civil, aproveitando ao máximo sua capilaridade e o esforço da rede social já construída para divulgar seus esforços no sentido de promover o Espírito republicano e a consciência cívica, via acompanhamento *pari passu* do emprego dos recursos públicos *vis-à-vis* os preceitos constitucionais.
- Com base nesses estudos, comprovou-se, também, a segunda hipótese. A mudança qualitativa no relacionamento entre Governo e Sociedade, perceptível apenas no estudo sobre o Controle Social, resultou de um rompimento relativo dos agentes públicos com os interesses dominantes, das Elites Dirigentes, em prol de formação de alianças com os segmentos sociais que permaneciam, de certa forma, à margem dos processos decisórios. No caso do Controle, a contínua capacitação dos agentes sociais para o monitoramento das ações governamentais e a avalanche de informações produzidas e as análises

personalizadas das informações é o diferencial em relação tanto à Administração Tributária quanto à Previdência Social. Em relação a essas últimas, pode-se afirmar que a utilização das TIC por parte de entidades da Sociedade Civil é que vem conseguindo algum sucesso na dura empreitada de fazer valer os direitos dos cidadãos – e não o contrário.

- A terceira hipótese também se comprovou, pelos estudos realizados. O compromisso efetivo da inclusão social via utilização intensiva das TIC não se resume à oferta de oportunidades de acesso físico à informação e às ferramentas, mas inclui a oferta de oportunidades para o alcance daquele estado ótimo de prontidão social (“*political literacy*”). No caso da Administração Tributária e da Previdência Social, a oferta de acesso físico às informações e aos serviços (como o Agendamento de Atendimento via Internet demonstrou) não configurou nem a intenção real de se tornar mais “auditável” ou “funcional” para o cidadão e tampouco ofereceu oportunidades de auto-regulação, de respeito às identidades e de revigoração do espaço público. No caso do Controle Social, como há a preocupação em entender do que se trata e em oferecer ao cidadão a maior quantidade de informação possível, bem assim de lhes facilitar o meio de acesso aos canais institucionais competentes, é possível afirmar que ali, as TIC estão começando a revigorar a idéia de Espaço Público.
- A quarta hipótese também se comprovou, a partir da análise dos estudos de caso efetuados. O diferencial da utilização intensiva das TIC, nas experiências apresentadas, foi o desenvolvimento das competências para atingir o estado ideal de “*political literacy*”, por parte dos agentes sociais. Em todos os casos, houve um considerável aumento na oferta de informação a respeito das ações governamentais. No entanto, percebe-se que a capacidade de compreender a informação e produzir análises a respeito, para avaliar seus efeitos ou impactos não acompanhou o mesmo volume. De fato, a Sociedade brasileira, de um modo geral, apresenta-se como um grupo que não está preparado para compreender tudo o que é divulgado, nas muitas páginas, portais e sítios governamentais e de Controle Social e avaliar tanto os benefícios ofertados à Sociedade ou se, entre todos os grupos que a compõem, há algum mais beneficiado. À exceção do caso do Controle Social, pode-se afirmar que, de um modo geral, a utilização das TIC pelo Governo, a partir do que foi verificado na implementação do Programa Governo Eletrônico, na Administração Tributária e na Previdência Social, sem o investimento no desenvolvimento das competências relacionadas à *political literacy*, não vai modificar a situação de captura das instâncias governamentais pelos grupos eventualmente já instalada, possibilitando, até, mais oportunidades de influência e de condicionamento estrutural das ações das primeiras, em detrimento do Interesse Público.

- Por fim, restou comprovada, igualmente, a quinta hipótese. O fato de que, na maior parte das iniciativas de utilização intensiva das TIC analisadas, em que pese o discurso de promover maior acesso e controle das ações governamentais pelos agentes públicos, não ter ocorrido mudanças relevantes nas estruturas e processos governamentais para fazer face às mudanças trazidas pela tecnologia nas formas de trabalho, além de exacerbar o *ethos* da eficiência (diminuir os custos do Governo) e da eficácia (alcançar as metas de Governo), pouco serviu para a incorporação do *ethos* da efetividade (ser sensível às demandas sociais e atendê-las prioritariamente). Isso se verificou no caso da Administração Tributária, especialmente pela imposição, via tecnologia, de regras que não acompanham o ritmo do desenvolvimento das competências relacionadas à *political literacy* (exigências de utilização de software, tratamento preferencial aos agendamentos realizados via Web, imposição de obrigatoriedade de Certificação Digital ou de emissão de Nota Fiscal Eletrônica a desiguais, entre outros) . Também se verificou, no caso da Previdência Social, pelo ataque corporativo dos servidores, que não tiveram, historicamente, incorporado o *ethos* do profissionalismo, à utilização da tecnologia, com o argumento de ser essa apenas um pretexto para diminuir a força de trabalho; como consequência, aumentou a demanda pelos serviços, mas a capacidade institucional de processá-los e atender aos beneficiários dos serviços previdenciários e assistenciais não cresceu no mesmo ritmo. Com isso, percebe-se que as ações governamentais, ainda que não tenham essa intenção, estão elevando a um patamar superior a exclusão social, a concentração de poder e o gerenciamento social de forma mais eficaz, em nada se diferenciando de regimes autoritários.

Além disso, pouco se verificou, nas ações governamentais analisadas, preocupação sistêmica com a escolha do tipo e o desenho da plataforma, não permitindo, assim, integração tecnológica entre os diversos sistemas, com alta estabilidade e segurança técnica – à exceção do caso do SIGA Brasil, mas há que se relativizar o fato: essa iniciativa não integra os sistemas, mas construiu uma interface entre as muitas informações por eles veiculadas, capaz de efetuar pesquisas consistentes. A atenção ao conteúdo, tanto nos aspectos de atualização das informações quanto de sua aplicação, quanto no que se refere à linguagem adotada, também deixa a desejar, à exceção das iniciativas analisadas no âmbito do Controle Social. O compromisso com a segurança e garantia de privacidade das informações de seus membros está presente no discurso, mas não se verificou ações concretas nesse sentido. Ainda que em alguns portais de serviços governamentais apresente-se uma considerável diversidade de ofertas, não se leva em consideração os perfis dos membros das comunidades interessadas nos diversos serviços oferecidos, sendo todos submetidos à mesma linguagem, não havendo garantia de interatividade, seja nas definições de informações pertinentes, seja na definição das características do ambiente. Por fim, muitas iniciativas de utilização intensiva das TIC são divulgadas

amplamente, permanecendo, de certa forma, ocultas ou à disposição prioritariamente de quem tem mais condições de explorar o ambiente virtual, reforçando a brecha digital e social.

PARTE VI – FONTES CONSULTADAS

BIBLIOGRAFIA

- ABRAMO, Cláudio Weber (2004). “Acesso a informação e eficiência do Estado”, **Revista gov.sp n° 2**, São Paulo. Disponível em <http://www.transparencia.org.br/index.html>. Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. (1997). “O impacto do modelo gerencial na administração pública”. **Cadernos ENAP n.º 10**, Brasília: ENAP, 1997, 52 p.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. (1998). “Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente”. In: BRESSER PEREIRA, L. C. & SPINK, P. (orgs.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**, Rio de Janeiro: FGV, 2a. ed.
- AFONSO, Carlos A. (2000). **Internet no Brasil: o acesso para todos é possível?** Friedrich Ebert Stiftung, Policy Paper n° 26, setembro.
- AFONSO, José Roberto Rodrigues. (2001) **E-Government in Brazil. Experiences and Perspectives**. Exposição no Fórum of Federations, 19 abril 2001, Montreal, Canadá. Disponível em <http://www.bndes.gov.br> . Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- ALCANTARA, Cynthia Hewitt de (2001). “The Development Divide in a Digital Age: an issues paper”, United Nations Research Institute for Social Development/UNDRISD, **Technology, Business and Society Programme Paper n° 4**, Genebra, Suíça.
- ALMEIDA, Frederico Normanha Ribeiro de (2005). **A Advocacia e o Acesso à Justiça no Estado de São Paulo (1980 – 2005)**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, para a obtenção do título de mestre em Ciência Política, mimeo. Disponível em http://www.teses.usp.br/download.php/teses/disponiveis/8/8131/tde-26062007-155516/publico/TESE_FREDEDERICO_NORMANHA_RIBEIRO_ALMEIDA.pdf . Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- ALMEIDA, Marcos Ozório de (2003). “A experiência do Brasil em Governo Eletrônico”, **Anais do VIII Congresso Internacional do CLAD sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública**, CLAD, Panamá (CD-ROM).
- ALMOND, Gabriel A. (1998). “Political Science: The History of the Discipline”, in GOODIN, R. E. & KLINGEMANN, Hans-Dieter (ed.) **A New Handbook of Political Science**, Oxford University Press Inc., New York.
- ALSTON, L. J. (1998). “A Framework for Understanding the New Institutional Economics”, First Brazilian Seminar of New Institutional Economics, São Paulo. 1998, mimeo.
- ANDRADE, Fábio Martins de (2004). “A inconstitucionalidade e a ilegalidade da Portaria PGFN n° 820/2004”, texto elaborado em 12.2004. Disponível em <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6287> . Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- ANDRADE, Nilma Maria de (1995). *O Contrato de Gestão como um instrumento de modernização do Estado*. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: FGV/EBAP.
- ANDREWS, Christina W. (2005). “Implicações teóricas do novo institucionalismo: uma abordagem habermasiana”, **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 48, n° 2, p. 271-299.
- ANDRIGHI, Fátima Nancy (1995). “A Informatização do Segundo Grau de Jurisdição no Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios”, Consórcio Biblioteca Digital Judiciária – BDJur, disponível em <http://bdjur.stj.gov.br/dspace/handle/2011/1373> , Último acesso em 30 de 07 de 2007.
- ARENDETT, Hannah (2001). *A Condição Humana*. Rio de Janeiro, Forense.
- ARVATE, Paulo e LUCINDA, Cláudio (2004). “A CPMF ajudou a reduzir a sonegação no Brasil? Um estudo sobre Economia Subterrânea e sobre a perda de arrecadação potencial do governo (TAX-GAP)”, Série para Discussão

- CEPESP - GvPesquisa (NPP) #01. Disponível em http://cepesp.fgvsp.br/arquivos/Cepesp_TD1.pdf . Último acesso em 02 de dezembro de 2007.
- ARVATE, Paulo; LUCINDA, Claudio e SCHNEIDER, Friedrich. “Shadow economies in Latin America: What do we know? A highlight on Brazil”. Disponível em http://cepesp.fgvsp.br/arquivos/Arvate_Brazilian%20Shadow%20Economy_JDS.pdf . Último acesso em 02 de dezembro de 2007.
- ASPERS, Patrik (2004). “Book Review: Conventions and Structures in Economic Organization: Markets, Networks and Hierarquies”, **Economic Sociology**, vol. 5, n. 3.
- ASSOCIAÇÃO PARA A PROMOÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO – APDSI (2003). **Ponto de Situação do eGovernment em Portugal**. Convento da Arrábida, Novembro. Disponível em www.apdsi.pt/getfile.php?id_file=360 . Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- AUGUSTO, Heitor e COUTO, Verônica. (2006). “Como abrir a caixa-preta do poder”, **ARede**, setembro.
- AUMANN, Robert (2004). “L’irrationalité dans la théorie des jeux” In ORLÉAN, A. (org.) **Analyse Économique des Conventions**, Collections Quadrige/Manuels, PUF Éd., 2ème édition, revue et augmentée, Paris, France.
- AVRITZER, Leonardo (2002). **Democracy and the Public Space in Latin America**. Princeton/Oxford, Princeton University Press.
- AVRITZER, Leonardo e COSTA, Sérgio (2004). “Teoria Crítica, Democracia e Esfera Pública: Concepções e usos na América Latina”, **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 47, nº 4, p. 703-728.
- BABBIE, Earl (2003). **Métodos de Pesquisa de Survey**. Belo Horizonte, Ed. UFMG.
- BADESCU, Gabriel (2003). **Culture, Income tax and Social Inequality in Romania**. Paper presented at the Conference on Tax Evasion, Trust, and State Capacity, University of St. Gallen, Switzerland. Disponível em www.osf.ro/ro/documente.php?id_document=212 . Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- BAIRD, Mark (1998). “The Role of Evaluation”. In: **Public Sector - The Critical Role of Evaluation - Selected Proceedings from a World Bank Seminar**. The World Bank: Washington.
- BALBONTÍN, Patricio Rozas (2002). “Competencia y conflictos regulatorios en la industria de las telecomunicaciones de América Latina”, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES, CEPAL, **Série Gestión Pública**, nº 25.
- BALBONTÍN, Patricio Rozas (2003). “Gestión pública, regulación e internacionalización de las telecomunicaciones: el caso de Telefónica S.A.”, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES, CEPAL, **Série Gestión Pública**, nº 36.
- BALGANESH, Shyamkrishna (2003). “Freedom and the Internet: a review of *The Internet Galaxy* by Manuel Castells”, **International Journal of Communications Law and Policy**, Issue 8, Winter.
- BANDEIRA DE MELLO, CELSO ANTÔNIO (2002). **Curso de Direito Administrativo**. 15ª. ED. São Paulo: Malheiros, 2002.
- BANGEMANN, Martin et alii (1994). **Recommendations to the European Council Europe and the global information society. Report of the High-Level Group on the Information Society**. Bruxelas, Bélgica. Disponível em www.regiony.nck.pl/download.php?id=73 . Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- BARAN, Paul (1957). **The Political Economy of Growth**, New York, Monthly Review Press.
- BARBOSA GOMES, Joaquim Benedito (2003). Agências Reguladoras: A "metamorfose" do Estado e da Democracia. Disponível em <http://www.mundojuridico.adv.br/documentos/artigos/texto027.doc>. Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- BARBOSA, Maria Lígia de Oliveira (2000). “Desempenho escolar e Desigualdades Sociais: Resultados Preliminares de Pesquisa”, Trabalho apresentado no XXIII Encontro Anual da Anpocs, Caxambu, Outubro de 1999, publicado como Documento de Trabalho no. 6 do Programa de Promoção da Reforma Educativa na América Latina e Caribe – Partnership for Educational Revitalization in the Americas.

- BARBOSA, Ruy (1891). **Relatório do Ministro da Fazenda**, Rio de Janeiro, disponível em www.receita.fazenda.gov.br. Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- BARRA, Marcello Cavalcanti (2006). **Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileiras (ICP-BRASIL) e a Formação do Estado Eletrônico**. Dissertação apresentada ao Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre. Brasília, Universidade de Brasília, disponível em <http://bdtd.bce.unb.br/teDESimplificado/index.php>. Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- BARUM, Daniela (2002). **País soma 15 milhões de PCs em uso**, diz FGV. Computerworld, 21 mar.
- BASEVI, Teresa Helena da Rocha (2004). Sobre o Consórcio BDJur – Biblioteca Jurídica Digital. Disponível em <http://bdjur.stj.gov.br/dspace/help/about.html>. Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- BASTOS, Helena Assaf; COSTA, Fábio Gondim Pereira da; CAVALCANTE NETO, Orlando de Sá; e COIMBRA, João Artur Motta (2004). “Informação gerencial no orçamento público do Brasil”, texto apresentado no IX Congresso Internacional do CLAD sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública, Madri, Espanha. Disponível em <http://www.clad.org.ve/fulltext/0049914.pdf>. Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- BATISTA, Fábio Ferreira (2004). “O governo que aprende: gestão do conhecimento em organizações do executivo federal”. **Texto para Discussão nº 1022**. IPEA, Brasília.
- BATISTA, Fábio Ferreira Batista et alli (2005). “Gestão do Conhecimento na Administração Pública”. **Texto para discussão nº 1095**. IPEA, Brasília.
- BELL, Daniel (1973). **The Coming of the Post-Industrial Society: A Venture in Social Forecasting**, Jarmondsworth: Penguin.
- BELL, Daniel (1979). “The Social Framework of the Information Society” in DERTOZOS, M.L. e MOSES, J. (eds.), **The Computer Age: A 20 Year View**, Cambridge, MA: MIT Press, pp. 500-549.
- BENDIX, Reinhard (1977). **Nation-Building and Citizenship: studies of our changing social order**. New enlarged edition, Berkeley, University of California Press.
- BENEVIDES, M. V. de M. (1991). **A Cidadania Ativa: Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular**. São Paulo, Ática, 1991.
- BENEVIDES, M. V. de M. (1996). “Educação para a democracia”. **Lua Nova, Revista de Cultura e Política**. São Paulo : Centro de Estudos de Cultura Contemporânea, nº 38.
- BERGAMINI, Cecília Withaker (1983). “Novo exame preocupado da avaliação de desempenho”. **Revista de Administração**, São Paulo: FGV, vol. 18, nº2, pp. 5-11, abril-junho.
- BERGER, Peter & LUCKMANN, Thomas (1988). **A construção social da realidade**. Petrópolis, Vozes.
- BESSIS, Franck; CHASERANT, Camille; FAVEREAU, Olivier e THÉVENOT, Olivier (2006). “L’Identité sociale de l’homo conventionalis”, in EYMARD-DUVERNAY, François (org.), **L’économie des conventions – Méthodes et résultats, Tome I – Débats**, Ed. La Découverte, Paris, France.
- BLYTH, Mark (2006). “Great Punctuations: prediction, randomness, and the evolution of Comparative Political Science”, **American Political Science Review**, November. Disponível em <http://www.apsanet.org/imgtest/APSRNov06Blyth.pdf>. Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- BOIANOVSKY, Mauro (1996). “Anticipations of The General Theory: the Case of F.B. Hawley”, **History of Political Economy**, Durham, NC, v. 28, n. 3.
- BOIANOVSKY, Mauro (2002). “Simonsen and the Early History of the Cash-in-Advance Approach”, **European Journal Of The History Of Economic Thought**, Londres, v. 9, n. 1.
- BOLAÑO, César Ricardo Siqueira & CASTAÑEDA, Marcos. (2004) “A Economia Política da Internet e sua Crise”, in JAMBEIRO, Othon; BOLAÑO, César & BRITTOS, Valérios (org.) **Comunicação, Informação e Cultura. Dinâmicas globais e estruturas de poder**, Edufba/Eptic, Salvador.
- BOLAÑO, César Ricardo Siqueira (1999). “La Problemática de la convergência informática-telecomunicaciones-audiovisual: un abordaje marxista”, in MASTRINI, Guillermo & BOLAÑO, César (ed.) **Globalización y**

Monopólios en la Comunicación en América Latina. Hacia una Economía Política de la Comunicación.
Ed. Biblos, Buenos Aires.

- BOLAÑO, César Ricardo Siqueira (2000). **Indústria Cultural, Informação e Capitalismo.** Hucitec/Polis, São Paulo.
- BOLTANSKI, Luc e THÉVENOT, Laurent (1991). **De la justification. Les economies de la grandeur.** Paris, Galimard.
- BOLTANSKI, Luc e THÉVENOT, Laurent (1999). “The Reality of Moral Expectations: a sociology of situated judgement”, **Philosophical Explorations**, vol. 3, n. 3.
- BOLTANSKI, Luc e THÉVENOT, Laurent (1999). “The Sociology of Critical Capacity”, *European Journal of Social Theory*, 2 (<http://est.sagepub.com/cgi/content/abstract/2/3/359>). Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- BONAMINO, Alicia; COSCARELLI, Carla e FRANCO, Creso (2002). “Avaliação e letramento: concepções de aluno letrado subjacentes ao SAEB e ao PISA”, *Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 23, n. 81, pp. 91-113, dez. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- BONCHEK, Mark S. (1995). **Grassroots in Cyberspace: using computer networks to facilitate political participation.** Paper apresentado na 53rd Annual Meeting of the Midwest Political Science Association, Chicago, Illinois, EUA. Disponível em <http://www.ai.mit.edu/people/msb/pubs/grassroots.html>. Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- BORRAS, John (2004). “International Technical Standards for e-Government”, **The Electronic Journal of e-Government**, Vol. 2, Issue 2, pp. 75-80. Disponível em www.ejeg.com. Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- BOYER, Robert e ORLÉAN, André (1992). “How do Conventions evolve?”, **Journal of Evolutionary Economics**, 2: 165-177.
- BOYER, Robert e ORLÉAN, André (1992). “Persistence et changement des conventions. Deux modèles simples et quelques illustrations”, in ORLÉAN, André (ed.) **Analyse économique des conventions**, PUF, Paris, França.
- BRAGA, Sérgio Soares e CRUZ, Letícia Carina (2006). “A Justiça Eleitoral e o uso da Internet pelos candidatos às eleições de outubro de 2006 na região Sul do Brasil”. **Revista Paraná Eleitoral Eletrônica.** Disponível em <http://www.paranaeleitoral.gov.br>. Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- BRAGA, Sérgio; FRANÇA, Andressa Silveira Terra; MARTINS, Fernando Rafael Santos (2006). “Internet, Democracia e Política num ano eleitoral”, **Revista Paraná Eleitoral**, nº 60, abril. Disponível em http://www.paranaeleitoral.gov.br/artigo_impresso.php?cod_texto=218. Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- BRANDÃO, Carlos Antônio (1999). “A Política de Telecomunicações no Brasil: do Monopólio Público ao Recente Processo de Privatização e Regulamentação”, **Anais do III Congresso Brasileiro de História Econômica e 4ª Conferência Internacional de História de Empresas.** Disponível em http://www.abphe.org.br/congresso1999/Textos/CARLOS_4.pdf. Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- BRASIL. GOVERNO FEDERAL (1995). **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Presidência da República.
- BRASIL. GOVERNO FEDERAL. COMITÊ EXECUTIVO DE GOVERNO ELETRÔNICO (2004). **E-PING: Padrões de interoperabilidade.** Documento de referência. Brasília.
- BRASIL. GOVERNO FEDERAL. COMITÊ EXECUTIVO DO GOVERNO ELETRÔNICO (2004). **Oficinas de Planejamento Estratégico – Relatório Consolidado dos Comitês Técnicos.** Documento de referência. Brasília.
- BRASIL. GOVERNO FEDERAL. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (2005). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – 2005, v. 26,** IBGE, Rio de Janeiro.

- BRASIL. GOVERNO FEDERAL. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (2005). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – 2005. Síntese de Indicadores**, IBGE, Rio de Janeiro.
- BRASIL. GOVERNO FEDERAL. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (2006). **Síntese de Indicadores Sociais 2005**, IBGE, Rio de Janeiro.
- BRASIL. GOVERNO FEDERAL. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA (2006). **Nota Técnica sobre a recente queda da desigualdade de renda no Brasil**, IPEA, Brasília/Rio de Janeiro.
- BRASIL. GOVERNO FEDERAL. MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO (1997). **Projeto Organizações Sociais**. Brasília, MARE.
- BRASIL. GOVERNO FEDERAL. MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO (1997). Projeto Agências Executivas, Brasília, mimeo.
- BRASIL. GOVERNO FEDERAL. MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA (2000). **Sociedade do Conhecimento. Livro Verde**. Brasília, setembro, 195 p.
- BRASIL. GOVERNO FEDERAL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE (2005). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Síntese de Indicadores 2004**. Rio de Janeiro, IBGE.
- BRASIL. GOVERNO FEDERAL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE (2007). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Acesso à Internet e Posse de Telefone Móvel Celular para Uso Pessoal**. Rio de Janeiro, IBGE.
- BRASIL. GOVERNO FEDERAL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (2000). **Relatório Preliminar-Consolidado do GITT**. Brasília, setembro. Disponível em http://www.governoeletronico.gov.br/arquivos/gtti_consolidado.pdf. Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- BRASIL. GOVERNO FEDERAL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (2005). **Relatório de Auditoria Operacional realizada no Fundo de Universalização de Serviços de Telecomunicações – Fust, com o objetivo de verificar que dificuldades, limitações ou barreiras impedem a aplicação dos recursos desse fundo**. TC-010.889/2005-5. Brasília: Tribunal de Contas da União.
- BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (2006). **Relatório de avaliação de programa: Programa Governo Eletrônico/Tribunal de Contas da União; Relator Ministro Valmir Campelo**. Brasília, TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo.
- BRIDGES.ORG (2001). **The State of the Art of the Digital Divide. Spanning the Digital Divide. Understanding and Tackling the Issues**. Durbanville, South Africa. Disponível em www.bridges.org. Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- BROUSSEAU, Eric e BESSY, Christian (2005). “Public and Private Institutions in the Governance of Intellectual Property Rights”, in ANDERSEN, B. (ed.) **Intellectual Property Rights: Innovation, Governance and the Institutional Environment**, Edward Elgar Publishers.
- BROUSSEAU, Eric e RALLET, Alain (1997). “Le rôle des technologies de l’information et de la communication dans les changements organisationnels”, in GUILHON, B.; HUARD, P.; ORRILLARD, M. e ZIMMERMAN, J. B. (eds.), **Économie de la Connaissance et Organisation: Entreprises, territoires, réseaux**, L’Harmattan, Paris, França.
- BUNDY, Alan (2001). “For a clever country: information literacy diffusion in the 21st century”. Background and issues paper for the first national roundtable on information literacy conducted by the Australian Library and Information Association (ALIA) and held at the State Library of Victoria, 28 Feb.
- CALHOUN, Craig (1993). “Introduction: Habermas and the public sphere” in CALHOUN, Craig, (ed.) **Habermas and the Public Sphere**. Cambridge: The MIT Press.
- CALHOUN, Craig, ed. (1993). **Habermas and the Public Sphere**. Massachusetts: MIT Press.

- CÂMARA, Valderi. (2003). “Urna Eletrônica e seu Sistema Jurídico”, **Revista Paraná Eleitoral**, 50 disponível em [http://www.paranaeleitoral.gov.br/artigo_impreso.php?cod_texto=170&palavra_chave\[\]=internet&e_ou=e](http://www.paranaeleitoral.gov.br/artigo_impreso.php?cod_texto=170&palavra_chave[]=internet&e_ou=e). Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- CAPOCCIA, Giovanni e Kelemen, R. Daniel (2005). The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative and Counterfactuals in Institutional Theory. Paper prepared for presentation at the APSA 2005 Annual Convention. Washington, D.C. Disponível em http://www.asu.edu/clas/polisci/cqrm/APSA2005/Capoccia_Theory_Narrative.pdf. Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- CARDOSO, Regina Luna Santos & SANTOS, Luiz Alberto dos (2001). “Perspectivas para o Controle Social e a Transparência da Administração Pública”, in **Perspectivas para o Controle Social e a Transparência da Administração Pública**, Tribunal de Contas da União, Brasília, DF.
- CARDOSO, Regina Luna Santos (1998). “Instrumentos para a implantação do modelo gerencial na administração pública: Observações iniciais sobre a implementação de contratos de gestão no Brasil”. In: **El Tránsito de la Cultura Burocrática al Modelo de la Gerencia Pública: perspectivas, posibilidades y limitaciones**. UNESCO/CLAD, Caracas, Venezuela, 1998.
- CARPENTER, Daniel P. (2001). **The Forging of Bureaucratic Autonomy: reputations, networks and policy innovation in Executive Agencies 1862-1928**. Princeton, New Jersey, Princeton University Press.
- CARVALHO, JOSE DOS SANTOS CARVALHO (2000). **Manual de direito administrativo**. 6ª. Ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2000.
- CARVALHO, Marcelo Sávio Revoredo Menezes de (2006). **A trajetória da Internet no Brasil: do surgimento das redes de computadores à instituição dos mecanismos de governança**. Dissertação submetida ao corpo docente da coordenação dos programas de pós-graduação de engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. UFRJ/COPPE. Disponível em http://teses.ufrj.br/COPPE_M/MarceloSavioRevoredoMenezesDeCarvalho.pdf. Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- CASPARY, Georg e O’CONNOR, David (2003). “Providing low-cost information technology access to rural communities in development countries: what works? What pays?” **OECD Development Centre Working Paper nº 229**, Research Programme on globalizing technologies and domestic entrepreneurship in developing countries, **DEV/DOC 27**, OECD, Paris.
- CASTELLS, Manuel (1999). “Information Technology, Globalization and Social Development”, **United Nations Research Institute for Social Development/UNDRISD Discussion Paper nº 114**, Genebra, Suíça.
- CASTELLS, Manuel (2003). “Internet e Sociedade em Rede”. In: MORAES, Dênis de (ed.). **Por uma outra Comunicação. Mídia, Mundialização Cultural e Poder**. Record, São Paulo.
- CASTRO, Augusto Olympio Viveiros de (1989). **História Tributária do Brasil**, ESAF, 2ª edição, Brasília.
- CBEC-EAESP/FVG (2002). **E-Brasil, Tecnologia da informação para o desenvolvimento**. São Paulo: Câmara Brasileira de e-Comércio/Escola de Administração de Empresas de São Paulo – Fundação Getulio Vargas.
- CENTRO DE ESTUDOS EM TECNOLOGIA DE INFORMAÇÃO PARA GOVERNO/TECGOV/FGV/SP (2006). **Avaliação de Websites e Indicadores de E-Gov em Municípios Brasileiros – Relatório Final**, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.
- CERQUEIRA, Silvio Castro (2006). **Repressão aos Crimes Cibernéticos**. Artigo apresentado ao XI Curso Superior de Polícia da Academia de Polícia Civil do Distrito Federal, como requisito para aprovação. Brasília.
- CHAHIN, Ali et al. (2004). **E-gov.br: a próxima revolução brasileira**. São Paulo: Financial Times Prentice Hall/Pearson Education do Brasil.
- CHANG, Ha-Joong e EVANS, Peter (2000). “The role of institutions in economic change”, paper prepared for the meetings of the “Other Canon” group, Veneza, Itália, e Oslo, Noruega.

- CHATEL, Elisabeth e RIVAUD-DANSET, Dorothée (2004). “L’Économie des conventions: une lecture critique à partir de la philosophie pragmatiste de John Dewey”, mimeo, 22 de dezembro.
- CHIAPPORI, Pierre-André (2004). “Anticipations rationnelles et conventions” In ORLÉAN, A. (org.) **Analyse Économique des Conventions**, Collections Quadrige/Manuels, PUF Éd., 2ème édition, revue et augmentée, Paris, France. Collection Logiques Sociales, E. L’Harmattan, Paris, France.
- CHRISTIANSEN, Thomas e VANHOONACKER, Sophie (2006). **At a Critical Juncture? Present and Future Challenges Facing the Council Secretariat**. Paper prepared for the Connex Thematic Conference “Towards a European Administrative Space”, London, England. Disponível em http://www.arena.uio.no/events/LondonPapers06/CHRISTIANSEN_VANHOONACKER.pdf . Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- CIVIL SOCIETY STATEMENT AT THE END OF THE PREPARATORY PROCESS FOR THE WORLD SUMMIT ON THE INFORMATION SOCIETY, Geneva November 14th 2003. Disponível em: http://www.worldsummit2003.org/Statement_14th_November_2003 . Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- CLEGG, Stewart P. (1990). “Efficiency Rules, OK? Weber and the economic enterprise alternatives”, in: CLEGG, S. P. **Modern Organizations**. London: Sage Publications.
- COELHO, Espártaco Madureira (2001). “Governo Eletrônico e seus impactos na estrutura e na força de trabalho das organizações públicas”. **Revista do Serviço Público**, Ano 52, nº 2, abr-jun, p. 111-136.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2006). **Comunicación de la comisión al consejo, al parlamento europeo, al comité económico y social europeo y al comité de las regiones. Plan de acción sobre administración electrónica i2010: Acelerar la administración electrónica en Europa en beneficio de todos**, Bruxelas, Bélgica.
- COMISSÃO DE REFORMA DO MINISTÉRIO DA FAZENDA (1965). **A arrecadação pela rede bancária**, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, excertos disponíveis em www.receita.fazenda.gov.br . Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- COMISSÃO DE REFORMA DO MINISTÉRIO DA FAZENDA (1965). **Serviço Federal de Processamento de dados**, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, excertos disponíveis em www.receita.fazenda.gov.br . Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- CONSEJO CIENTÍFICO DEL CLAD. (2000) “La Responsabilización (“*accountability*”) en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana”. In: **La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana**, CLAD/Banco Interamericano de Desarrollo/Eudeba, Buenos Aires, Argentina.
- CONSIDERA, Cláudio M. e ARAÚJO, Marina T. (2002). **Competition Advocacy in Brazil – Recent Development**, Ministério da Fazenda/SEAE, pp. 1-12. Disponível em www.fazenda.gov.br . Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- COOK, Meghan E. (2000). **What Citizens Want from eGovernment**. Center for Technology in Government. Current Practice Research. University at Albany/SUNY, Estados Unidos da América. Disponível em http://www.ctg.albany.edu/publications/reports/what_citizens_want/what_citizens_want.pdf . Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- COSTA, Sérgio (2002). **As cores de Ercília. Esfera Pública, democracia, configurações pós-nacionais**. Belo Horizonte, Ed. UFMG.
- COSTA, Wilma Peres (1998). “A Questão Fiscal Na Transformação Republicana: Continuidades e Descontinuidades”, **Economia e Sociedade**, v.10.
- COSTA, Wilma Peres (2000a). “Finanças e Construção do Estado, fontes para a história tributária do Brasil no século XIX”, **Revista América Latina en la Historia Económica**, Buletín de Fuentes, Instituto de Investigaciones Dr. Jose Maria Luis Mora, n. 13/14, Ciudad de México.
- COSTA, Wilma Peres (2000b). “Economia Exportadora e Padrões de Construção do Estado na Argentina e no Brasil”, **Economia e Sociedade**, v.14.

- COYLE, Diane (2003). “Corporate governance, public governance and global governance: the common thread”, Working Paper, Institute of Political and Economic Governance, University of Manchester, <http://www.ipeg.org.uk>. Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- CRISTENSEN, Tom e LÆGREID, Per (2003). “Trust in Government – the significance of attitudes towards democracy, the public sector and public sector reforms”, Stein Rokkan Centre for Social Studies, Bergen University Research Foundation, **Working Paper 7**. Disponível em <http://www.ub.uib.no/elpub/rokkan/N/N07-03.pdf>. Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- CUNHA, M. A. V. C.; CORRÊA, S. M.; DUCLÓS, L. C. (2005) “Interação entre Executivo e Legislativo apoiada por TI”. São Paulo: CATI 2005. Paper apresentado ao Congresso Anual de Tecnologia de Informação.
- CURTIN, Gregory G. (2006). “Issues and Challenges. Global eGovernment/eParticipation models, measurement and methodology. A framework for moving forward”. Paper prepared for the United Nations Department of Administration and Development Management. **Workshop on eParticipation and eGovernment: understanding the present and creating the future**. Budapeste, Hungria.
- DAHL, Michael; DALUM, Bent e PEDERSEN, Christian Ø.R. (2005). “Technological change and the life cycle of the mobile communications industry - Will ‘linearity’ continue to prevail?”, apresentação no CTIF Workshop on Beyond3G/4G. Disponível em <https://www.business.aau.dk/seit/workshop2005.htm>. Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- DAHLGREN, Peter (1987). “Ideology and information in the public sphere” in SLACK, J. D. e. FEJES, F. (org.), **The ideology of information age**, Norwood, Ablex Publishing Corp.
- DAHLGREN, Peter (1991). “Introduction”, in DAHLGREN, P. e SPARKS, C. (org.), **Communication and citizenship**, London, Routledge.
- DALUM, Bent; PEDERSEN, Christian Ø.R e VILLUMSEN, Gert (2002). “Technological lifecycles: regional clusters facing disruption”, paper apresentado na DRUID Summer Conference 2002 – “Industrial Dynamics of the New and Old Economy: who is embracing whom?”, Elsinore/Copenhagen, 6-8 de junho. Disponível em http://www.druid.dk/uploads/tx_picturedb/ds2002-594.pdf. Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- DAMODARAN, Leela; NICHOLLS, John; HENNEY, Alan; LAND, Frank e FARBEY, Barbara (2005). “The Contribution of Socio-technical Systems Thinking to the Effective Adoption of e-Government and the Enhancement of Democracy”, **The Electronic Journal of e-Government**, Vol. 3, Issue 1, pp. 1-12. Disponível em www.ejeg.com. Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- DAVENPORT, Thomas e PRUSAK, Laurence (1998). *Conhecimento empresarial: como as organizações gerenciam o seu capital intelectual*. Rio de Janeiro, Campus.
- DECEMBER, John (1993). **Characteristics of Oral Culture in Discourse on the Net**. Paper presented at the twelfth annual Penn State Conference on Rhetoric and Composition, University, Park, Pennsylvania. Disponível em <http://www.december.com/john/papers/pscre93.txt>. Último acesso em 25 de novembro de 2007.
- DEDEURWAERDERE, Tom (2002). “Ethics, Social Reflexivity and Governance of the Information Society. A reflexive criticism of the institutional framing of the Internet”. **Les Carnets du Centre de Philosophie du Droit**, nº 94, Université Catholique de Louvain, Centre de Philosophie du Droit, Louvain-la-Neuve, Bélgica.
- DEDEURWAERDERE, Tom (2003). “La bioprospection: de l’économie des contrats à la gouvernance réflexive”. **Les Carnets du Centre de Philosophie du Droit**, nº 104, Université Catholique de Louvain, Centre de Philosophie du Droit, Louvain-la-Neuve, Bélgica.
- DEDEURWAERDERE, Tom (2006). “**The Institutional Economics of Sharing Biological Information**”. Disponível em www.cpdf.ucl.ac.be/perso/dedeurwaerdere. Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- DEDEURWAERDERE, Tom e MAESSCHALCK, Marc (2001). “Autorégulation, éthique procédurale et gouvernance de la société de l’information”. **Les Carnets du Centre de Philosophie du Droit**, nº 91, Université Catholique de Louvain, Centre de Philosophie du Droit, Louvain-la-Neuve, Bélgica.

- DEINIGER, Klaus e MPUGA, Paul (2004). “Does greater accountability improve the quality of delivery of public services? Evidence from Uganda”, **World Bank Policy Research Working Paper 3277**, Washington, Estados Unidos da América.
- DELEON, Linda.(1998). “Accountability in a “reinvented” government”. **Public Administration**, vol. 76, Autumn.
- DENZAU, Arthur T. e NORTH, Douglass C. (1994). “Shared Mental Models: Ideologies and Institutions”, **Kyklos**, 47 (1):3-31.
- DEQUECH, D. (2000), “Fundamental uncertainty and ambiguity”, **Eastern Economic Journal**, Winter.
- DEQUECH, D. (2002), “The demarcation between the “old” and the “new” institutional economics: recent complications”, **Journal of Economic Issues**, 36(2): 565-72.
- DEQUECH, D. (2003), “Uncertainty and economic sociology: a preliminary discussion – Focus on Economic Sociology”, **The American Journal of Economic and Sociology**, July.
- DEQUECH, D. (2004), ‘Uncertainty: individuals, institutions and technology’, **Cambridge Journal of Economics**, 28(3): 365-78.
- DEQUECH, D. (2005), ‘Institutions: a concept for a theory of conformity and innovation’, paper apresentado ao 33º Encontro da ANPEC.
- DEQUECH, D. (2006), “Comportamento econômico, cognição e instituições sob incerteza”. Notas de Aula.
- DI PIETRO, MARIA SYLVIA ZANELLA (2001). **Direito Administrativo**. 13ª. ed. São Paulo, Atlas.
- DIAS, Cláudia Augusto (2006). **Método de avaliação de programas de governo eletrônico sob a ótica do cidadão-cliente: uma aplicação no contexto brasileiro**. Tese para o Curso de Doutorado em Ciência da Informação do Departamento de Ciência da Informação e Documentação da Universidade de Brasília. Brasília, Universidade de Brasília, disponível em <http://bdtb.bce.unb.br/tesesimplificado/index.php> . Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- DiMAGGIO, Paul J. e POWELL, Walter W. (1983). “The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields”. **American Sociological Review**. Vol. 48.
- DOGAN, Mattei (1996). “Political Science and the other Social Sciences”, in GOODIN, Robert E. e KLINGEMANN, Hans-Dieter (eds.) **A New Handbook of Political Science**, Oxford, Oxford University Press.
- DOT FORCE (2001). **Digital Opportunities for All: Meeting the Challenge. Report of the Digital Opportunity Task Force**. Disponível em http://www.ictdevlibrary.org/downloads/G8_DOT_Force_Report_V_5.pdf . Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- DOYLE, David e HOGAN, John W. (2006). “The importance of ideas: an a priori critical juncture framework”. Paper presented at the Annual Political Science Association of Ireland 2006 Conference, University College Cork, Cork. Disponível em <http://www.psai.ie/conferences/papers2006/hogan.pdf> . Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- DREWRY, Gavin (1996). “Political Institutions: Legal Perspectives”, in GOODIN, Robert E. e KLINGEMANN, Hans-Dieter (eds.) **A New Handbook of Political Science**, Oxford, Oxford University Press.
- DUDZIAK, Elisabeth Adriana (2003). “Information literacy: princípios, filosofia e prática”, **Ciências da Informação**, Brasília, v. 32, n. 1, jan-abr.
- DUEK, Ana e MENEGUZZO, Marco (2006). “El paradigma tecno-económico: un modelo para la nueva sociedad de la información en Latinoamérica”. **Proceedings del Primer Congreso Iberoamericano en Gobierno Electrónico**, Santiago, Chile.
- DUNLEAVY, Patrick. (1996). “Explaining the privatization boom: Public choice versus radical approaches”, **Public Administration**, 64.
- DUPUY, Jean-Pierre; EYMARD-DUVERNAY, François; FAVEREAU, Olivier; ORLÉAN, André; SALAIS, Rober e THÉVÉNOT, Laurent (1989). “Introduction”. **Issue spécial sur l'Économie des Conventions, Revue Économique** 40 (2).

- DUTRA, Pedro Paulo de Almeida (1991). **Controle de Empresas Estatais. Uma proposta de mudança**. São Paulo, Saraiva.
- DUTRA, Pedro Paulo de Almeida (org.) (1999). **A Concentração do Poder Econômico: Jurisprudência Anotada**, vol. 1, São Paulo, Editora Renovar.
- ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT (2007). **The 2007 e-readiness rankings. Raising the bar. A White paper from the Economist Intelligence Unit**. Disponível em http://graphics.eiu.com/files/ad_pdfs/2007Ereadiness_Ranking_WP.pdf. Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- EISENBERG, J. ; CEPIK, Marco e ELKUND, M. (2001). “Desenhos Institucionais em Informática Pública: Estudo Comparativo em Quatro Cidades Brasileiras”. **Informática Pública**, Belo Horizonte, v. 1, n. 6, p. 47-72.
- EISENBERG, J. e CEPIK, Marco (Org.) (2002). **Internet e Política: a teoria e prática da democracia eletrônica**. 1ª. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG. v. 1. 315 p.
- EISENBERG, José (2003). “Internet, Democracia e República”, em **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 46, n. 3, pp. 491-511.
- EISENBERG, M.B. e BERKOWITZ, R.E. (1988). **Information problem solving: The big six skills approach to Library & Information Skills Instruction**. Norwood, New Jersey, Ablex.
- ELIAS, Norbert (1980). **Introdução à Sociologia**, Lisboa, Ed. 70.
- ELLIS, ANDY (2004). “Using the New Institutional Economics in e-Government to deliver transformational change”, **The Electronic Journal of e-Government**, Vol. 2, Issue 2, pp. 126-138. Disponível em www.ejeg.com. Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- ELSTER, Jon (2005). **Ulysses Unbound**, Cambridge University Press, New York.
- ELSTER, Jon (2007). **Explaining Social Behavior. More Nuts and Bolts for the Social Sciences**, Cambridge University Press, New York.
- ERTMAN, Thomas (1996). **Birth of Leviathan: Building States and Regimes in Medieval and Early Modern Europe**. Cambridge, Cambridge University Press.
- ESPING-ANDERSEN, Gøsta (1993). **Los tres mundos del Estado del Bien-Estar**. Valencia, Alfons el Magnanim.
- ESTEVES, João Pissarra (2003). **Espaço Público e Democracia. Comunicação, processo de sentido e identidade social**. São Leopoldo, Ed. Unisinos.
- EUROPEAN COMMISSION, CAPGEMINI CONSULTING TECHNOLOGY OUTSOURCING (2006). **Online Availability of Public Services: How is Europe Progressing? Web Based Survey on Electronic Public Services. Report of the 6th Measurement**. Junho, Diegem, Bélgica. Disponível em http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/docs/benchmarking/online_availability_2006.pdf. Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- EYMARD-DUVERNAY, François. (2002). “Conventionalist approaches to enterprise”. In FAVEREAU, Olivier e LAZEGA, Emmanuel (eds.) **Conventions and Structures in Economic Organization**. Cheltenham, Edward Elgar.
- EYMARD-DUVERNAY, François; FAVEREAU, Olivier; ORLÉAN, André; SALAIS, Robert e THÉVENOT, Laurent (2004). “Valeurs, Coordination et Rationalité. L’Économie des Conventions ou le temps de la réunification dans les sciences économiques, sociales et politiques”. *Problèmes économiques*, 2838, 7 janeiro, extraído de Actes du Colloque “Conventions et Institutions”, disponível em <http://www.pse.ens.fr/orlean/depot/publi/ART2004tVALE.pdf>. Republicado em inglês em OLEYNIK, Anton (2005) *The institutional economics of Russia's transformation*, Aldershot e em EYMARD-DUVERNAY, François; FAVEREAU, Olivier; ORLÉAN, André; SALAIS, Robert e THÉVENOT, Laurent (orgs.) (2006). **L'économie des conventions, méthodes et résultats : Tome 1, Débats**, Paris, La Découverte. Último acesso em 16 de novembro de 2007.

- EYMERI, Jean-Michel; KLENK, Klaus; NIELSEN, Morten Meyerhoff; TRAUNMÜLLER, Roland (2003). “eGovernment in Europe: the state of affairs”, **International Journal of Communications Law and Policy**, Issue 8, Winter.
- FARIAS, Pedro César Lima de (2002). “Regulação e modelo de gestão”. **Balço da Reforma do Estado no Brasil**. Brasília: MPOG/SEGES.
- FAUCHER, Philippe (1998). “Restaurando a Governabilidade: O Brasil (afinal) se Acertou?”. **DADOS – Revista de ciências sociais**, vol. 41, nº 1, Rio de Janeiro.
- FERNANDES, Andréa (2001). **E-Governo no Brasil**. BNDES, 27 p. Disponível em www.bndes.gov.br. Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- FERNANDES, Andréa. **E-Governo no Brasil**. BNDES, 2001, 27 p. Disponível em www.bndes.gov.br.
- FERREIRA, Geisa Costa e ROCHA, Altamirando Pereira da (2006). “A tributação e a sonegação fiscal no Brasil do século XVIII: divergências e semelhanças com o Brasil contemporâneo (abordagem teórica)”. **Horizonte Científico. Revista On-line da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação da Universidade Federal de Uberlândia**. Disponível em http://www.propp.ufu.br/revistaeletronica/Edicao%202006_1/F/geisa_costa.pdf. Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- FERREIRA, Marcus Vinicius Anátocles da Silva (2003). “O que as iniciativas bem-sucedidas de governo eletrônico têm em comum?”. **Anais do VIII Congresso Internacional do CLAD sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública**, Panamá.
- FERRER, Florencia; SANTOS, Paula. (2004) **E-government: o governo eletrônico no Brasil**. São Paulo, Saraiva.
- FILIPPO, Denise Del Re e SZTAJNBERG, Alexandre (1996). **Bem-vindo à Internet**, Editora Brasport, Rio de Janeiro.
- FLYNN, Norman e STREHL, Franz.(1996) (eds.). **Public Sector Management in Europe**. Herfordshire, UK, Prentice Hall Europe.
- FOLEY, Paul (2004). “Does the Internet help to overcome social exclusion?”. **The Electronic Journal of e-Government**, Vol. 2, Issue 2, pp. 139-146. Disponível em www.ejeg.com. Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- FONSECA, Maria da Conceição Ferreira Reis (org.) (2004). **Letramento no Brasil – Habilidades Matemáticas**. 1ª ed. São Paulo, Global Editora.
- FOUNTAIN, Jane E. (2001). **Building the Virtual State. Information Technology and Institutional Change**. Brookings Institution Press, Washington, D.C.
- FRANK, Andre Gunder (1966). **Capitalism & Underdevelopment in Latin American History**. New York, Monthly Review Press.
- FREIRE, Fernanda Maria Pereira & VALENTE, José Armando (2001) (orgs.). **Aprendendo para a vida: os computadores na sala de aula**. São Paulo, Cortez Editora.
- FREIRE, Paulo (1988). **A Importância do Ato de Ler: em três artigos que se completam**. 22ª ed., São Paulo, Cortez.
- FREITAS, Alexandre Vítor Figueira de (2006). **A Dimensão Comunicativa na Ciência da Informação: Um Suporte Teórico à Compreensão da Construção de Sistemas de Informação**. Tese submetida ao Departamento de Ciência da Informação e Documentação da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos para obtenção do Grau de Doutor em Ciência da Informação. Brasília, Universidade de Brasília, disponível em <http://btd.d.bce.unb.br/tesesimplificado/index.php>. Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- FRIEDMAN, John (1966). **Regional Development Policy: A Case Study of Venezuela**, Cambridge, Mass., MIT Press.
- FRIEDMAN, John (1972). “A General Theory of Polarized Development”, in HANSEN, N. **Growth Centers in Regional Economic Development**, New York, The Free Press.

- FUSO, Rafael Corrêa (2005). “Impossibilidade jurídica de anulação de mérito ao contribuinte proferida pelos tribunais administrativos”, **Boletim de Jurisprudência IOB**, edição de julho de 2005, São Paulo.
- GALLO, Rodrigo (2007). “Devedor da Receita vai parar na Serasa”, *Jornal da Tarde*, edição de 23 de agosto. Disponível em <http://www.jt.com.br/editorias/2007/08/23/eco-1.94.2.20070823.1.1.xml> . Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- GILPIN, Robert (2002). **A Economia Política das Relações Internacionais**. Brasília, Ed. UnB.
- GODINHO, Rogério (2006). “Portais de cidades menores destacam-se”, in **Gazeta Mercantil**, Caderno C, página 1, 19 de junho.
- GODOY, José Eduardo Pimentel de (s/d), **Breve Memória Histórica das Alfândegas Brasileiras**, disponível em www.receita.fazenda.gov.br . Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- GODOY, José Eduardo Pimentel de (s/d), **Curiosidades Fazendárias**, disponível em www.receita.fazenda.gov.br . Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- GODOY, José Eduardo Pimentel de (s/d). **Histórico da Receita Federal**, disponível em www.receita.fazenda.gov.br . Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- GOMES, Patrícia (2002). **Fust: Web escolar perde espaço para telefonia subsidiada**. *Computerworld*, 25 jun.
- GONÇALVES, Pedro (2000). **Regulação das Telecomunicações**. Centro de Estudos de Direito Público e Regulação. Universidade de Coimbra.
- GRANDMONT, Jean-Michel e YOUNES, Yves (1972). “On the Role of Money and the Existence of a Monetary Equilibrium”, **The Review of Economic Studies**, Vol. 39, nº 3. Disponível em: <http://links.jstor.org/sici?sici=0034-6527%28197207%2939%3A3%3C355%3AOTROMA%3E2.0.CO%3B2-H> . Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- GRAU, Nuria Cunill.(2000). “Responsabilización por el control social”. In: CLAD, **La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana**, CLAD/Banco Interamericano de Desarrollo/Eudeba, Buenos Aires, Argentina.
- GRAY, Andrew e JENKINS, Bill (1995). “From Public Administration to Public Management: Reassessing a Revolution?” **Public Administration**, 73, Spring.
- GREEN, Donald P. e SHAPIRO, Ian (1994). **Pathologies of Rational Choice Theory. A Critique of Applications in Political Science**, Yale University Press, New Haven and London.
- GRÜN, Roberto (2003). “A promessa da "inserção profissional instigante" da sociedade em rede: a imposição de sentido e a sua sociologia”, **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, vol. 46, n.1, Rio de Janeiro.
- HABERMAS, Jürgen (1984). **Mudança estrutural da Esfera Pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa**; tradução de Flávio R. Kothe, Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro.
- HABERMAS, Jürgen (1989). **Consciência Moral e Agir Comunicativo**; tradução de Guido A. de Almeida, Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro.
- HABERMAS, Jürgen (2002). **A Inclusão do Outro. Estudos de Teoria Política**. São Paulo, Loyola.
- HAGUE, Barry N. & LOADER, Brian D (1999). **Digital Democracy. Discourse and Decision Making in the Information Age**. Routledge, London.
- HALL, Peter A. e TAYLOR, Rosemary C. R. (1996). **Political Science and the three new institutionalisms**, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Discussion Paper 96/6. Disponível em http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/mpifg_dp/dp96-6.pdf . Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- HALL, Peter A. e TAYLOR, Rosemary C.R. (2003). “As três versões do neo-institucionalismo”, **Revista Lua Nova** nº 58, São Paulo.
- HALL, Stuart (2003). **Da Diáspora. Identidades e Mediações Culturais**, Belo Horizonte, Ed. UFMG.
- HALLAK, Jacques e POISSON, Muriel (2007). **Corrupt schools, corrupt universities: what can be done?** International Institute for Educational Planning/UNESCO, Paris, França. Disponível em

- <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/unesco/unpan025403.pdf> . Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- HAMELINK, Cees (1997). “New Information and Communication Technologies, Social Development and Cultural Change”, **United Nations Research Institute for Social Development/UNDRISD Discussion Paper n° 86**, Genebra, Suíça.
- HAMELINK, Cees (1999). “ICTs and Social Delopment: the global policy context”, **United Nations Research Institute for Social Development/UNDRISD Discussion Paper n° 116**, Genebra, Suíça.
- HANNA, Nagy. (2003). **Why national strategies are needed for ICT-enabled development**. ISG Staff Working Papers. Washington: World Bank.
- HATTAM, Victoria C. (1993). **Labor Visions and State Power: The Origins of Business Unionism in the United States**. Princeton, New Jersey, Princeton University Press.
- HAY, Colin (2006). **Constructivist institutionalism... or, why ideas into interests don't go**. Paper presented at the Annual Meetings of the American Political Science Association, Philadelphia. Disponível em http://www.asu.edu/clas/polisci/cqrm/APSA2006/Hay_Constructivism.pdf . Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- HELLMAN, Joel e KAUFMANN, Daniel (2001). “Confronting the Challenge of State Capture in Transition Economies”. **Finance & Development**, Washington: IMF, vol. 38, n. 3, September.
- HELLMAN, Joel; JONES, Geraint e KAUFMANN, Daniel (2000). “Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption and Influence in Transition”, September, **World Bank Policy Research Working Paper No. 2444**.
- HERMAN, Edward S. & CHOMSKY, Noam (2003). **A Manipulação do Público. Política e poder econômico no uso da mídia**. São Paulo, Futura.
- HERSCOVICI, Alain (1990). “Elementos teóricos para uma análise econômica das produções culturais”. **Análise e Conjuntura**, v. 5, n° 3, setembro/dezembro.
- HERSCOVICI, Alain (1999). “Globalización, sistemas de redes y estructuración del espacio: un análisis económico”, in MASTRINI, Guillermo & BOLAÑO, César (ed.) **Globalización y Monopolios en la Comunicación en América Latina. Hacia una Economía Política de la Comunicación**. Ed. Biblos, Buenos Aires.
- HERSCOVICI, Alain (2000). “A Informação e a Comunicação no Capitalismo Contemporâneo”. **Estudos de Sociologia n° 9. Revista Semestral do Departamento de Sociologia e Programa de Pós-Graduação em Sociologia FCL-UNESP- Araraquara**, Ano 5, n° 9, 2° semestre.
- HERSCOVICI, Alain (2003a). “A Economia Política da Informação, da Cultura e da Comunicação: questões metodológicas e epistemológicas. Uma apresentação geral”, **Revista de La Economía Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación**, vol. IV, n° 3, Sep. Dic.
- HERSCOVICI, Alain (2003b). “Tecnologias da Informação e da Comunicação, modificação do espaço público e novas articulações entre o público e o privado. Reflexões sobre a natureza econômica e sociológica da Informação”, **Revista de La Economía Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación**, vol. V, n° 2, Mayo/Agosto.
- HERSCOVICI, Alain (2004). “Economia de Informação, Redes Eletrônicas e Regulação”, **Revista de Economia Política**, vol. 24, n° 1(93), janeiro-março.
- HOFMEISTER, Wilhelm (ed.) (2002). **Governo eletrônico – os desafios da participação cidadã**, Fundação Konrad Adenauer, Série Debates n° 24, dezembro. Disponível em <http://www.oktiva.net/sispub/ver/1281/arquivo/2146> . Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- HOGAN, John W. (2005). “Testing for a Critical Juncture: Change in the ICTU’s Influence over Public Policy in 1959”, **Irish Political Studies**, Vol. 20, No. 3. Disponível em <http://www.johnhogan.net/Website/Article%20-%20Irish%20Political%20Studies%202005.pdf> . Último acesso em 16 de novembro de 2007.

- HOGAN, John W. (2006). "Remoulding the Critical Junctures Approach", **Canadian Journal of Political Science**, Vol. 39, No. 3. Paper presented at the Annual Political Science Association of Ireland 2004 Conference, University of Limerick. Disponível em <http://www.johnhogan.net/Website/Article%20-%20Canadian%20Journal%20of%20Political%20Science%202006.pdf>. Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- HOLLYWOOD, John; SNYDER, Diane; McKAY, Kenneth e BOON, John (2004). **Out of the Ordinary: Finding Hidden Threats by Analysing Unusual Behavior**, RAND Monograph Series. Disponível em http://www.rand.org/pubs/monographs/2004/RAND_MG126.pdf. Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- HOLT, John (1969). **The Underachieving School**, New York, Pitman Publishing Corporation.
- HOLZER, Marc; MELITSKI, James; RHO, Seung-Yong e SCHWESTER, Richard (2004). **Restoring Trust in Government: the potential of Digital Citizen Participation**. IBM Center for the Business of Government. E-Government Series. Disponível em <http://www.businessofgovernment.org/pdfs/HolzerReport.pdf>. Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- HOLZER, Marc; ZHANG, Mengzhong e DONG, Keyong (eds.) (2004). **Frontiers of Public Administration. Proceedings of the Second Sino-US International Conference: "Public Administration in the Changing World"** Beijing, China, Maio 24-25. Disponível em <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/ASPA/UNPAN022840.pdf>. Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- IMMERGUT, Ellen M. (1998). "The Theoretical Core of the New Institutionalism", **Politics & Society**, vol. 26, nº 1, March.
- INNIS, Harold (1951). **The Bias of Communication**. University of Toronto Press, Toronto, Canada.
- INSTITUTO EUVALDO LODI. ASSESSORIA DE INFRA-ESTRUTURA E NOVOS INVESTIMENTOS (2002). **Desburocratização Eletrônica nos Estados Brasileiros**. Rio de Janeiro, Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro.
- INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **Internet e Sociedade no Brasil: problemas e perspectivas para o desenvolvimento**. Friedrich Ebert Stiftung/ILDES, São Paulo, 2000.
- ISLAM, Roumeen (2003). "Do more transparent governments govern better?", **World Bank Policy Research Working Paper 3077**, Washington, Estados Unidos da América.
- ISLAM, Roumeen e MONTENEGRO, Claudio E. (2002). "What determines the quality of institutions?", **World Bank Policy Research Working Paper 2764**, Washington, Estados Unidos da América.
- JACOBI, Pedro Roberto (2001). "Reflexões sobre as possibilidades de inovação na relação poder público-sociedade civil no Brasil", *Revista Organizações & Sociedade*, vol. 8, nº 22, disponível em <http://www.revistaoes.ufba.br/include/getdoc.php?id=160&article=76&mode=pdf>. Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- JAGD, Søren (2004). "Laurent Thévenot and the French Convention School. A short introduction", **Economic Sociology**, vol 5, n. 3.
- JAGD, Søren (2007). "Economics of Convention and New Economic Sociology: Mutual Inspiration and Dialogue", **Current Sociology**, 55. Disponível em <http://csi.sagepub.com/cgi/content/abstract/55/1/75>. Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- JARDIM, José Maria (1999). **Transparência e opacidade do Estado no Brasil: usos e desusos da informação governamental**. Niterói, RJ, Ed. Universidade Federal Fluminense.
- JARDIM, Maria Aparecida Chaves (2007). **A previdência social e o mercado de previdência privada: um olhar sociológico**, disponível em <http://www.race.nuca.ie.ufrj.br/abet/revista/artigos%205/maria.pdf>. Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- JEUDY, H. P. (2001). *A ironia da Comunicação*. Porto Alegre, Sulina.
- JUSTEN, Marçal (2005). **Curso De Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, PP. 2, 35, 36, 37, 39.

- KATZENSTEIN, Peter (ed.) (1978). **Between Power and Plenty**. Madison, University of Wisconsin Press.
- KAUFMANN, Daniel; KRAAY, Aart e ZOIDO-LOBATÓN, Pablo (1999). “Governance Matters”, **World Bank Policy Research Working Paper** 2196, October.
- KELLOGG, W.A.; LEWIS, C. e POLSON, P. (Eds.) (2000). “New agendas for human-computer interaction”. **Human-Computer Interaction**, **15(2,3)**. Mahway, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.
- KERSTENETZKY, Célia Lessa (2002). “Por que se Importar com a Desigualdade”, **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 45, nº 4.
- KINASH, Shelley (2002). **Online Education in Disability Studies, and Interactive Interviewing Online as Research Methodology**, paper presented to the 2nd Annual Second City Conference on Disability Studies and Education. Disponível em http://www.crd.org/contacts/faculty_pages/kinash/resources/AERA_SIG_PAPER_Chicago_June_2002.pdf. Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- KINZO, Maria Dalva; BRANDÃO, Gildo Marçal; SADEK, Maria Tereza; ARRETCHE, Marta Teresa da Silva e POLESI, Alexandre (2005). **Análise Retrospectiva – Dimensão Institucional**, IEA/USP – Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo. Disponível em <http://www.iea.usp.br/iea/tematicas/futuro/projeto/retroinstitucional.pdf>. Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- KIRKPATRICK, Ian e LUCIO, Miguel Martínez. (1996). “Introduction: The Contract State and the Future of Public Management”, **Public Administration**, 74, Spring.
- KLIKSBURG, Bernardo. (1992). *Como transformar o Estado: para além de mitos e dogmas*. Brasília: ENAP.
- KNIGHT, Peter (2006). **Rumo ao e-Brasil**. Rio de Janeiro, Garamond.
- KNIGHT, Peter Titcomb e FERNANDES, Ciro Campos Christo (orgs.) (2006). *E-Brasil. Um Programa para acelerar o desenvolvimento socioeconômico aproveitando a convergência digital*. São Caetano do Sul, SP, Yendis Editora.
- KOKOSZA, Valérie (2002). “Quelle épistémologie des sciences sociales? Types et idéaux-types chez Alfred Schütz”. **Les Carnets du Centre de Philosophie du Droit**, nº 98, Université Catholique de Louvain, Centre de Philosophie du Droit, Louvain-la-Neuve, Bélgica.
- KUBOTA, Luís Cláudio (2005). Risco Regulatório em Telecomunicações: análise da polêmica sobre o reajuste das tarifas pelo IGP-DI. Texto para Discussão nº 1065, IPEA, Brasília.
- KUHLTHAU, Carol Collier (1987). **Information Skills for an Information Society: a Review of Research**. ERIC Clearinghouse on Information Resources, Syracuse, New York.
- KUHN, Thomas. (1970). *A Estrutura das Revoluções Científicas*. Rio de Janeiro: Perspectivas.
- LABRE (2004). “O Rádio”. Disponível em <http://web.onda.com.br/auriverde/oradio.htm>. Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- LASKI, Harold J. (1934). **A Grammar of Politics**, Yale University Press/George Allen & Unwin Ltd., New Haven/London (Third Edition, Sixth Impression).
- LAUGLO, Jon; TORMOD e OLASHIA (2007). “Education and Civic Engagement: Review of Research and a Study on Norwegian Youths”. **OECD Education Working Papers**, no. 12, OECD Publishing.
- LEAL, Ronaldo Lopes (2007). “A virtualização da Justiça do Trabalho”, **Opinião Jurídica, Jornal Valor Econômico**, edição de 8 de janeiro.
- LEÃO, Lauro Jurandir de Castro (2004). **Memória da Assistência Médica da Previdência Social no Brasil: Lauro Jurandir de Castro Leão** (1ª entrevista, fita 1, 1986). Rio de Janeiro: Fiocruz/COC, 21 p.
- LEIMEISTER, Jan Marco; SIDIRAS, Pascal & KREMAR, Helmut (2004). “Success factors of virtual communities from the perspective of members and operators: an empirical study”. **Proceedings of the 37th Hawaii International Conference on System Sciences**. Disponível em <http://www.cosmos-community.org/publications.html>. Último acesso em 25 de novembro de 2007.

- LEMOS, André & PALACIOS, Marcos (2001). **Janel@s do ciberespaço. Comunicação e Cibercultura**. Editora Sulina, Porto Alegre/ FACOM – Faculdade de Comunicação, UFBA.
- LEMOS, André (2002). **Cibercultura. Tecnologia e vida social na cultura contemporânea**. Editora Sulina, Porto Alegre.
- LENOBLE, Jacques (2004). “Méthode ouverte de coordination et Théorie de la gouvernance réflexive”. **Les Carnets du Centre de Philosophie du Droit**, nº 110, Université Catholique de Louvain, Centre de Philosophie du Droit, Louvain-la-Neuve, Bélgica.
- LÉVY, Pierre (1992). **As tecnologias da inteligência: o futuro do pensamento na era da informática**. 1. ed. Lisboa: Instituto Piaget.
- LÉVY, Pierre (1999). **Cibercultura**. São Paulo: Editora 34.
- LÉVY, Pierre (2000). **A inteligência coletiva: por uma antropologia do ciberespaço**. 3. ed. São Paulo, Ed. Loyola.
- LIBICKI, Martin C. & PFLEEGER, Shari Lawrence (2004). **Collecting the Dots. Problem Formulation and Solution Elements**, RAND Occasional Papers, RAND Science & Technology, OP-103-RC, January.
- LOADER, Brian (1997) (ed.). **The Governance of Cyberspace. PoliTIC, Technology and Global Restructuring**. Routledge, London.
- LOADER, Brian (ed.). **The Governance of Cyberspace. Politics, Technology and Global Restructuring**. Routledge, London, 1997.
- LOERTSCHER, David V. e WOOLLS, Blanche (1997). “The Information Literacy Movement of the School Library Media Field: a Preliminary Summary of the Research. Summary of the proceedings of the Treasure Mountain Research Retreat VI and the International Association School Librarianship conferences”. Manuscrito eletrônico disponível em <http://slisweb.sjsu.edu/courses/250.loertscher/modelloer.html> . Último acesso em 08 de janeiro de 2008.
- LOWE, Charles (2003). “Ten steps to massive take-up of eGovernment in Europe”, **International Journal of Communications Law and Policy**, Issue 8, Winter.
- LUCAS, Jr. Robert E. (1978). “Asset Prices in an Exchange Economy”. **Econometrica**, vol. 46, nº 6, Novembro.
- LULA, Edla (2007). “Contribuinte em dívida com a Receita pode ter nome incluído na lista da Serasa”. Disponível em <http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2007/08/24/materia.2007-08-24.7706677930/view> . Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- LUNARDELLI, José Marcos (2006). Decisão proferida no âmbito do Processo nº 2006.61.00.018332-8, Poder Judiciário, Justiça Federal – Seção Judiciária do Estado de São Paulo, 17ª Vara Cível, Fórum Federal Ministro Pedro Lessa.
- MACHADO, André (2007). “Um Programa Imposto? Fundação Software Livre afirma que software do IR não é transparente”. Manuscrito eletrônico. Disponível em http://adadigital.net/index.php?Itemid=2&id=18&option=com_content&task=view . Último acesso em 02 de dezembro de 2007.
- MACHADO-DA-SILVA, C. L. & GONÇALVES, S. A. (1999). “Nota Técnica: A Teoria Institucional”, in CALDAS, M.; FACHIN, R. & FISCHER, T. (orgs. da edição brasileira) **Handbook de Estudos Organizacionais. Modelos de Análise e Novas Questões em Estudos Organizacionais**, vol. 1, Atlas, SP. [organizadores da edição original: CLEGG, S. R.; HARDY, C. & NORD, W. R.].
- MACINTOSH, Ian (1986). **Sunrise Europe**, Basil Blackwell, Oxford.
- MACKAY, Keith (2006). “Institutionalization of monitoring and evaluation systems to improve public sector management”, World Bank, **Evaluation Capacity Development Working Paper Series**, n. 15.
- MAESSCHALCK, Marc (2003). “Neo-institutionnalisme et gouvernance réflexive. De la monnaie à la société de l’information”. **Les Carnets du Centre de Philosophie du Droit**, nº 105, Université Catholique de Louvain, Centre de Philosophie du Droit, Louvain-la-Neuve, Bélgica.

- MARQUES, Erik Macedo (2006). Acesso à Justiça: Estudo de Três Juizados Especiais Cíveis de São Paulo. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, para a obtenção do título de mestre em Ciência Política, mimeo. Disponível em http://www.teses.usp.br/download.php/teses/disponiveis/8/8131/tde-25052007-144857/publico/TESE_ERIK_MACEDO_MARQUES.pdf. Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- MARSAL, Joan Ramon; SANROMÀ, Manel; ALBORS, Ignasi (2003). “The Open Administration of Catalonia”, **International Journal of Communications Law and Policy**, Issue 8, Winter.
- MARTINS, F. R. S. (2005). **A influência do e-mail sobre as decisões dos parlamentares brasileiros: um estudo de caso sobre o projeto de lei da Biossegurança**. Curitiba. Monografia (Especialização em Sociologia Política) - Departamento de Ciências Sociais, UFPR.
- MARTINS, Ivan & MOREIRA, Duda (2001). **Quem quer comprar?** Istoé Dinheiro, 4 maio. Disponível em http://www.terra.com.br/dinheironaweb/193/negocios/193_capa_silvio.htm. Último acesso em 20 de junho de 2001.
- MASUDA, Yugi (1981). **The Information Society as Post-Industrial Society**, World Futures Society, Bethesda, MD.
- MAYER-SCHÖNBERGER, Viktor (2007). “From Electronic Government to Information Government”, in Viktor Mayer-Schönberger and David Lazer (ed.) **Governance and Information Technology**, Cambridge, MIT Press.
- MAZÉ, Armelle (2003). “Économie de la qualité: quels apports de l'économie des conventions et de la théorie des coûts de transaction?”, artigo apresentado no colóquio “Institutions et convention”, la Défense, dezembro. Disponível em http://atom.univ-paris1.fr/documents/maze_2003_2.pdf. Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- MCLUHAN, Marshall (1974). **Os meios de comunicação como extensões do homem**. Tradução de Décio Pignatari. São Paulo, Editora Cultrix.
- MEIRELLES, Hely Lopes (1995). **Direito Administrativo Brasileiro**. 20ª. Ed. São Paulo: Malheiros.
- MÉNARD, Claude (2006). “Peut-on se passer des conventions?”, in EYMARD-DUVERNAY, François (org.), **L'économie des conventions – Méthodes et résultats, Tome I – Débats**, Ed. La Découverte, Paris, France.
- MENEZES, Roberta Fragoso de Medeiros (2001). “As agências Reguladoras no Direito brasileiro”, **Revista de Direito, Procuradoria Geral do Estado de Goiás**, 21 (1-1): 103-117.
- MERTON, Robert K. (1961). “Singletons and multiples in scientific discovery: a chapter in the sociology of science”. **Proceedings of the American Philosophical Society**, vol. 105, nº 5, The Influence of Science upon Modern Culture, Conference Commemorating the 400th Anniversary of the Birth of Francis Bacon.
- MICHELAZZO, Paulino (2004). “SL não é reserva de mercado”. **Revista do Linux**. Disponível em <http://www.revistadolinux.com.br/ed/043/assinantes/filosofia.php3>. Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- MILLER, Daniel e SLATER, Don (2000). **The Internet: an ethnographic approach**, Oxford, Berg.
- MILLER, Daniel e SLATER, Don (2004). “Etnografia on e offline: cybercafés em Trinidad”, **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, ano 10, n. 21, p. 41-65.
- MILLS, C. Wright (1981). **A elite do poder**, Rio de Janeiro, Zahar.
- MISRA, Dinesh Chandra (2006). “Defining e-Government: a citizen-centric criteria-based approach”, Paper apresentado na 10th National Conference on e-Governance, Bhopal, Madhya Pradesh, India. Disponível em <http://www.10thnationalegovconf.in/14.pdf>. Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- MITCHELL, Matthew M. (2002). “Exploring the Future of the Digital Divide through Ethnographic Futures Research”, **First Monday Peer-Reviewed Journal on the Internet**, Vol. 7, nº 11. Disponível em http://www.firstmonday.org/issues/issue7_11/mitchell/index.html. Último acesso em 16 de novembro de 2007.

- MOISÉS, José Álvaro (2005a). “A desconfiança nas instituições democráticas”, **Opinião Pública**, Campinas, Vol. XI, nº1, março.
- MOISÉS, José Álvaro (2005b). “Cidadania, confiança e instituições democráticas”, **Revista Lua Nova**, São Paulo, 65.
- MOORE, Jr. Barrington (1966). **Social Origins of Dictatorship and Democracy**. Boston, Beacon Press.
- MORAES, Dênis de (2003) (ed.). **Por uma outra Comunicação. Mídia, Mundialização Cultural e Poder**. Record, São Paulo.
- MORAIS, Ana Cláudia; FEITAL, Eduardo Augusto Nunes; FIALHO, Janaína e GODOY, Marcus Vinícius Freitas. (2003). **Inteligência competitiva no processo de cobrança para o setor de Telecomunicações**. Projeto Final submetido ao Corpo Docente dos Programas de Pós-Graduação em Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro como parte dos requisitos necessários para obtenção do grau de Especialista em Gestão do Conhecimento e Inteligência Empresarial, mimeo.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo (1996). **Curso De Direito Administrativo**. 11ª Ed. Rio de Janeiro, Forense.
- MOSCO, Vincent (1989). **The Pay-Per Society: Computers and Communication in the Information Age**. Toronto: Garamond; Norwood, N.J., Ablex.
- MOSCO, Vincent (1996). **The Political Economy of Communication: Rethinking and Renewal**, London, Sage.
- MOSCO, Vincent (ed. with Janet Wasko) (1988). “Introduction: Information in the Pay-per Society”. In: **The Political Economy of Information**, Madison, University of Wisconsin Press.
- MOSCO, Vincent (ed. with Janet Wasko) (1988). **The Political Economy of Information**, Madison: University of Wisconsin Press.
- MOSCO, Vincent e JACKSON, Steven (2001). **The Political Economy of New Technological Spaces: Malaysia's MSC**. Disponível em www.ccs.carleton.ca. Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- MOTTA, Ronaldo Seroa da e MOREIRA, Ajax (2007). **Eficiência na Gestão Municipal no Brasil**. IPEA/RJ, Texto para Discussão nº 1301. Disponível em http://www.projetobr.com.br/c/document_library/get_file?folderId=113&name=eficienciamunicipios.pdf. Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- MUELLER, Bernardo (2006). **A Nova Economia das Instituições**, Notas de Aula.
- MYRDAL, Gunnar (1957). **Economic Theory and Under-Developed Regions**, London, Duckworth.
- MYRDAL, Gunnar (1971). **The Asian drama: an inquiry into the poverty of nations**. New York, Anchor.
- NAGOURNEY, A. (2006). Politics faces sweeping change via the Web. The New York Times, New York, 02 apr. Disponível em: <http://www.nytimes.com/2006/04/02/>. Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- NAVARRA, Diego D. e COMFORD, Tony (2005). “ICT, Innovation and Public Management: Governance, Models & Alternatives for e-Government Infrastructures”. Disponível em <http://csrc.lse.ac.uk/asp/aspecis/20050137.pdf>. Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- NEPOMUCENO, Cristiana. (2006). “Falta saber o que o cidadão quer”, **ARede**, setembro.
- NEVES, D. (2006). “Partidos usam pouco a Internet; rede mundial é nova ferramenta de campanha”. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 7 mar. Paraná Política, p. 8
- NEWMAN, Janet (2007). “Rethinking ‘The Public’ in troubled times: unsettling State, Nation and the Liberal Public Sphere”, **Public Policy and Administration**, 22. (<http://ppa.sagepub.com/cgi/content/abstract/22/1/27>). Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- NICHOLLS, William J. (1961). “Industrialization, Factor Markets, and Agricultural Development”, **The Journal of Political Economy**, Vol. 69, Nº 4.
- NIEHANS, Jürg (1995). “Multiple discoveries in economic theory”, **The European Journal of the History of Economic Thought**, vol. 2.

- NÓBREGA, Cristóvão Barcelos da (s/d), **Oitenta Anos do Imposto de Renda no Brasil 1922 – 2002**, disponível em www.receita.fazenda.gov.br. Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- NONAKA, I. e TAKEUCHI, H.(1997). *Criação de conhecimento na empresa*. Rio de Janeiro, Campus.
- NONAKA, I. e TAKEUCHI, H.(1997). **Criação de conhecimento na empresa**. Rio de Janeiro, Campus.
- NORA, S e MINC, A. (1978). **The Computerisation of Society**, MIT Press, Cambridge, MA.
- NORRIS, Pippa (2000). “Democratic Divide? The impact of the Internet on Parliaments Worldwide”. Paper apresentado na reunião anual da American Political Science Association, em Setembro de 2000. Também publicado em NORRIS, Pippa (2001) **Digital Divide? Civic Engagement, Information Poverty and the Internet Worldwide**. Cambridge, Cambridge University Press.
- NORRIS, Pippa (2001). “Preaching to the Converted? Pluralism, Participation, and Party Websites”. Disponível em www.pippanorris.com. Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- NORRIS, Pippa (2002). “Making Democracy Work: Social Capital and Civic Engagement in 47 Societies”. Paper apresentado na 60ª Reunião Anual da Midwest Political Science Association, painel 1-10 “Social Capital and Organizations”, Palmer House Hilton, Chicago, EUA. Publicado também em NORRIS, P. (2003) **Democratic Phoenix: Political Activism Worldwide**, Cambridge, Cambridge University Press. Disponível em www.pippanorris.com. Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- NORRIS, Pippa (2004). “The Bridging and Bonding Role of Online Communities”. Disponível em www.pippanorris.com. Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- NORRIS, Pippa e CURTICE, John (2004). “If you build a political website, will they come? The supply and demand model of new technology, social capital, and civic engagement in Britain.” Paper apresentado na Reunião Anual da American Political Science Association, no Comitê de Sociologia Política – Elites Políticas e as Novas Tecnologias de Informação e Comunicação, Chicago, EUA. Disponível em www.pippanorris.com. Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- NORTH, Douglass C. (1955). “Location Theory and Regional Economic Growth”, **The Journal of Political Economy**, Vol. 63, nº 3.
- NOVAES, Ana (2000). “Privatização do setor de telecomunicações no Brasil”, in PINHEIRO, Armando Castelar e FUKASAKU, Kiichiro (eds.), **A Privatização no Brasil – o caso dos serviços de utilidade pública**. Rio de Janeiro, OCDE/BNDES/FINAME/BNDESPAR.
- NÚCLEO DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS – NAE (2005). **O projeto Brasil em três tempos: 2007/2015/2022**. Brasília: Núcleo de Assuntos Estratégicos; Presidência da República. Cadernos NAE n. 1.
- Ó SIOCHRÚ, Seán (2004). “Will the Real WSIS Please Stand-up? The Historic Encounter of the ‘Information Society’ and the ‘Communication Society’”, **Gazette - The International Journal for Communication Studies**, Vol 66, nº 3/4, June July.
- Ó SIOCHRÚ, Seán and Bruce GIRARD (2002). **Global Media Governance, A Beginners Guide**, Rowman & Littlefield, New York and London.
- Ó SIOCHRÚ, Seán e GIRARD, Bruce (2003). “Civil Society and the WSIS Process: Promises and Reality”, in EGGER, Michel (ed) **International Cooperation and the Information Society**, Graduate Institute of Development Studies.
- Ó SIOCHRÚ, Seán; GILLESPIE, Andy; CORNFORD, James e QVORTRUP, Lars (1995). “Cohesion Policy in the Information Society” – An Assessment of the Social and Economic Cohesion Aspects of the Development of the Information Society in Europe. **Volume I: Commission of the European Communities**.
- OCAMPO, Luis Moreno. (2001). “State Capture: Who represents the poor?”, **Development Outreach**, World Bank Institute, Spring.
- OLIVA, Alexandre e REZENDE, Pedro Antônio Dourado de (2007). “Transgressões da Receita Federal no tocante ao IRPF”. Manuscrito eletrônico, disponível em http://www.cic.unb.br/~pedro/trabs/fsfla_srf.html. Último acesso em 02 de dezembro de 2007.

- OLIVEIRA, Francisco Torres de (2004). **Memória da Assistência Médica da Previdência Social no Brasil: Francisco Torres de Oliveira** (1a entrevista, fita 1, 1987). Rio de Janeiro: Fiocruz/COC, 30 p.
- OLSON Jr., Mancur. (1965). **The Logic of Collective Action**. Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- OLSON, Mancur & KÄHKÖNEN, Satu (2000). “Preface”, in OLSON, Mancur & KÄHKÖNEN, Satu (eds.) **A Not-So-Dismal Science. A Broader View of Economies and Societies**, Oxford University Press, New York.
- OLSON, Richard Stuart (2005). **Final Report. The Office of U.S. Foreign Disaster Assistance (OFDA) of The United States Agency for International Development (USAID). A Critical Juncture Analysis, 1964-2003**. Disponível em http://216.239.51.104/search?q=cache:OAB5s82tAU8J:www.usaid.gov/our_work/humanitarian_assistance/disaster_assistance/publications/ofda_cjanalysis_02_21-2005.pdf+The+Critical+Junctures+Approach&hl=pt-BR&ct=clnk&cd=5 . Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (2000). **Knowledge and skills for life: first results from PISA 2000**. Disponível em <http://www.pisa.oecd.org/> . Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (2003). **The E-Government imperative. OECD e-Government Studies**, OECD, Paris.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (2004). **OECD Information Technology Outlook, Information and Communications Technologies Report**, OECD, Paris.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (2006). **Education at a Glance 2006 Highlights**, OECD, Paris.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. COMMITTEE FOR INFORMATION COMPUTER AND COMMUNICATIONS POLICY. DIRECTORATE FOR SCIENCE, TECHNOLOGY AND INDUSTRY (2005). “OECD input to the United Nations Working Group on Internet Governance (WGIG)”, **DSTI/ICCP 4/FINAL**, OECD, Paris.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. INFORMATION COMPUTER AND COMMUNICATIONS POLICY DIVISION. DIRECTORATE FOR SCIENCE, TECHNOLOGY AND INDUSTRY (2004). **“Regulatory Reform as a Tool for Bridging the Digital Divide”**, OECD, Paris.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. PUBLIC GOVERNANCE AND TERRITORIAL DEVELOPMENT DIRECTORATE. PUBLIC MANAGEMENT COMMITTEE. (2002) “OECD E-Government project: key issues and findings”, Relatório apresentado na 26ª Sessão do Public Management Committee, **GOV/PUMA 7**.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. PUBLIC GOVERNANCE AND TERRITORIAL DEVELOPMENT DIRECTORATE. PUBLIC MANAGEMENT COMMITTEE. (2006) “OECD E-Government project. Benefits realization: a draft framework for analysis and case studies”, Relatório apresentado à OECD Network of Senior E-Government Officials: Expert Seminar on Cost and Benefit Analysis of E-Government, **GOV/PGC/EGOV 2**.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. PUBLIC MANAGEMENT SERVICE. PUBLIC MANAGEMENT COMMITTEE. (2001) “E-Government: analysis framework and methodology”, **PUMA 16/ANN/REV1**.
- ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (1998). **Public Management Service Report. Information Technology As An Instrument Of Public Management Reform: A Study Of Five OECD Countries**, PUMA 98(14). Disponível em www.oecd.org/puma . Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD) (1998). **Public Management Service Report. Information Technology As An Instrument Of Public Management**

- Reform: A Study Of Five OECD Countries**, PUMA 98(14). Disponível em www.oecd.org/puma. Último acesso em 25 de novembro de 2007.
- ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD) (2000). **Schooling for Tomorrow. Learning to bridge the digital divide**. Education and Skills series. Paris, France. Disponível em www.oecd.org. Último acesso em 25 de novembro de 2007.
- ORLÉAN, André (1993). “La théorie économique de la confiance et ses limites”, **Journal of Law and Economics**, vol. XXXVI, abril, pp. 453-486.
- ORLÉAN, André (2003). “What is a collectif belief?”, in BOURGINE, P. e NADAL, J.-P. (eds) **Cognitive Economics**, Berlin: Springer-Verlag, pp. 171-184.
- ORLÉAN, André (2004). “L’économie des conventions: définitions et résultats” In ORLÉAN, A. (org.) **Analyse Économique des Conventions**, Collections Quadrige/Manuels, PUF Éd., 2ème édition, revue et augmentée, Paris, France.
- ORLÉAN, André (2005). “La Sociologie Économique et la question de l’unité des sciences sociales”, STEINER, Philippe e SAINT-JEAN, Isabelle This (org.) **Histoire et Méthode de la Sociologie Économique, numéro spécial de L’Année Sociologique** (2º semestre), vol. 55 n. 2, dezembro.
- ORLÉAN, André (2006). “The cognitive turning point in economics: social beliefs and conventions”. **Working Paper. Paris-Jourdan Sciences Économiques, Unité de la Fédération de recherche PARIS-Jourdan**. Disponível em www.pse.ens.fr/orlean/depot/publi/Cognitive0612.pdf. Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- ORTIZ, Rocío Rueda; HERLAU, Henrik e RASMUSSEN, Leif Bloch (2006). “ICT from the bottom of the pyramid – design and/or de-construction?”, mimeo.
- OSZLAK, Oscar (1999). “De menor a mejor: el desafío de la ‘segunda’ reforma del Estado”, **Revista Nueva Sociedad**, n. 160, Venezuela.
- OSZLAK, Oscar e FELDER, Ruth (2000). “A capacidade de regulação estatal na Argentina”. **Revista do Serviço Público**, ano 51, nº 1, jan-mar.
- OSZLAK, Oscar. (1988). “El Estado Irresponsable: conceptos foráneos y conductas autóctonas”, **Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental**, Año 5, n. 11, Buenos Aires.
- PACCAGNELLA, Luciano. (1997). “Getting the seats of your pants dirty: strategies for ethnographic research on virtual communities”. **Journal of Computer Mediated Communication**, v. 3. Disponível em <http://jcmc.indiana.edu/vol3/issue1/paccagnella.html>. Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- PAIGE, Jeffery (1975). **Agrarian Revolution: Social Movements and Export Agriculture in the Underdeveloped World**, New York, Free Press.
- PARENTE, Pedro. **E-Governo e Reforma do Estado (2001)**. Exposição no XIII Fórum Nacional, BNDES, Rio de Janeiro, 16 de maio.
- PEREIRA, José Matias (2004). “Políticas Públicas de Defesa do Consumidor e da Concorrência: Uma avaliação do processo de consolidação institucional do sistema brasileiro de defesa da concorrência”, **Revista Acadêmica de Economia**, Nº 24, Disponível em: www.eumed.net/cursecon/ecolat/. Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- PERSEGONA, Marcelo Felipe Moreira e ALVES, Isabel Teresa Gama (2004). “História da Internet: origens do e-Gov no Brasil”, disponível em www.ideia.original.nom.br/meu_site/arquivos/CONEGOV%20-%20Historia%20do%20e-Gov%20-%20Artigo%20.pdf. Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- PETERS, B. Guy (1996). “Political Institutions, Old and New”, in GOODIN, Robert E. e KLINGEMANN, Hans-Dieter (eds.) **A New Handbook of Political Science**, Oxford, Oxford University Press.
- PETERS, B. Guy e SAVOIE, Donald J. (1994). “Civil Service Reform: Misdiagnosing the Patient”. **Public Administration Review**, vol. 54, n. 5, September/October.

- PETRY, Giordano Pasqual (2005). **A Informatização do Poder Público: uma análise da estrutura e do site do Poder Judiciário de Santa Catarina**. Monografia apresentada ao curso de Pós-graduação com Especialização em Sistemas de Informação da Universidade do Oeste de Santa Catarina, como requisito para obtenção do título de Especialista em Sistemas de Informação. Videira, Santa Catarina.
- PIAGET, Jean (1967). **Seis Estudos de Psicologia**. Trad. Maria A.M. D'Amorim; Paulo S.L. Silva. Rio de Janeiro, Forense. 146p.
- PIATKOWSKI, Marcin (2002). "The 'New Economy' and Economic Growth in Transition Economies. The relevance of institutional infrastructure", United Nations University, **World Institute for Development Economics Research/WIDER Discussion Paper** nº 2002/62.
- PICCIOTTO, Robert. (1998). "Why Bother ECD?", in **Public Sector - The Critical Role of Evaluation - Selected Proceedings from a World Bank Seminar**. Washington: The World Bank.
- PICKARD, Susan. (1998). "Citizenship and consumerism in health care: a critique of citizen's Juries". **Social Policy & Administration**, vol. 32, nº 3, pp. 225-244, September.
- PIERSON, Paul (2004). **Politics in time: history, institutions, and political analysis**. Princeton, New Jersey, Princeton University Press.
- PILIPOVIC, Jasmina et alii (2002). **E-Government tutorial: Rengineering of the Government, Services and Solutions**, WCRA Presentation, January.
- PINHEIRO, Armando Castelar e FUKASAKU, Kiichiro (eds.) (2000). **A Privatização no Brasil – o caso dos serviços de utilidade pública**. Rio de Janeiro, OCDE/BNDES/FINAME/BNDESPAR.
- PIRES, J. C. L. e GOLDSTEIN A. (2001). "Agências Reguladoras Brasileiras: Avaliação e Desafios". **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro: Dez 2001.
- PIRES, J. C. L. e PICCININI, M. S. (1999). "A Regulação dos Setores de Infra-Estrutura no Brasil", mimeo.
- PIRES, José Cláudio Linhares (1999). "A Reestruturação do Setor de Telecomunicações no Brasil", Revista BNDES. Disponível em <http://www.bndes.gov.br/conhecimento/revista/rev1109.pdf>. Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- POCHMANN, Márcio (2004). "Proteção social na periferia do Capitalismo. Considerações sobre o Brasil", **São Paulo em Perspectiva**, 18 (2), pp. 3-16.
- POLLIT, Christopher. (1985). **Managerialism and the Public Service: The Anglo-American Experience**. London: Basil Blackwell.
- POPPER, Karl (2000). **Conjecturas e Refutações**. Coimbra, Almedina.
- PORAT, Marc (1976). **The Information Economy**, Stanford CA: Center for Interdisciplinary Research.
- PORAT, Marc Uri (1984). **The Information Economy: Definition and Measurement**, Dept of Commerce, Washington D.C.
- PREECE, Jenny; SCHUBERT, Petra e TAN, Yao-Hua (2004). Mini Track : "Online Communities in the digital economy". **Proceedings of the 37th Hawaii International Conference on System Sciences**.
- PRIMO, Alex Fernando Teixeira (1997). "A emergência das comunidades virtuais". In: Intercom 1997 – XX Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, Santos, Anais. Disponível em www6.ufrgs.br/limc/PDFs/comunidades_virtuais.pdf. Último acesso em 25 de novembro de 2007.
- PRZEWORSKI, Adam. (1996). "On the Design of the State: a principal-agent perspective", in **Anais do Seminário "A Reforma do Estado na América Latina e no Caribe. Rumo a uma Administração Pública Gerencial"**, Brasília, mimeo.
- PUTNAM, R. D. (1995) "Bowling Alone: America's Declining Social Capital", **The Journal of Democracy**, 6:1, pages 65-78.
- PUTNAM, Robert D. (2001) **Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community**, Hardback Edition. Simon & Schuster, 2000.

- PUTNAM, Robert D.; with Robert Leonardi and Raffaella Y. Nanetti. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press.
- QUEIROZ, Luiz (2002). Empresas pedem mudanças na licitação da web gratuita. **Computerworld**, 23 abr. Disponível em <http://worldtelecom.idg.com.br/wt/internet/2002/04/0006> . Último acesso em 20 de junho de 2002.
- QUEIROZ, Luiz (2002). Fust é desviado para compensar perda da CPMF. **Computerworld**, 21 mai.
- QUIRK, Barry. (1997). “Accountable to everyone: postmodern pressures on public managers”. **Public Administration**, vol. 75, pp. 569-586, Autumn.
- RAGIN, Charles C.; BERG-SCHLOSSER, Dirk e DE MEUR, Gisèle (1996). “Political Methodology: Qualitative Methods”, in GOODIN, Robert E. e KLINGEMANN, Hans-Dieter (eds.) **A New Handbook of Political Science**, Oxford, Oxford University Press.
- RAGIN, Charles C; NAGEL, Joane e WHITE, Patricia (org.) (2004). **Workshop on Scientific Foundations of Qualitative Research. Proceedings of the “Scientific Foundations for Qualitative Research”** Arlington, Virginia, 11-12 de Julho de 2003. Sociology Program. Methodology, Measurements & Statistics Program. Directorate for Social, Behavioral & Economic Sciences. National Science Foundation, Arlington, Virginia, EUA.
- RAMOS, Murilo César (2000). **Às Margens da Estrada do Futuro: Comunicações, Políticas e Tecnologia**. Coleção FAC – Editorial Eletrônica, Brasília, janeiro. Disponível em <http://www.unb.br/fac/publicacoes/murilo/> . Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- RAMOS, Murilo César (2003a). “**Agências Reguladoras: tão ruim quanto uma má idéia, pode ser uma idéia boa mal copiada**”. Mimeo.
- RAMOS, Murilo César (2003b). “**Agências Reguladoras: Perspectivas para uma Nova Modelagem**” (anotações para participação no Seminário Agências Reguladoras – avaliação de performance e perspectivas, organizado pela Ouvidoria da Câmara dos Deputados, em 29/04/2003). Mimeo.
- RAND CORPORATION (2005). “‘Collecting the dots’ in Intelligence. Detecting Terrorist Threats in the Out-of-the-Ordinary”, **Research Brief**, disponível em http://www.rand.org/pubs/research_briefs/RB9079/RAND_RB9079.pdf . Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- RAVEAUD, Gilles (2005). “L’Économie des conventions: théorie pragmatique, ou méthode radicale?”, **Documents de Travail, Série Règles, Institutions, Conventions** n° 05-03, Avril. Institutions et Dynamiques Historiques de l’Économie, unité mixte de recherche n° 8533 du CNRS.
- REINERT, Erik S. (1999). “The Role of the State in Economic Growth”, **Journal of Economic Studies**, Vol. 26, No. 4/5, pp. 268-326.
- REINERT, Erik S. (2006). “Evolutionary Economics, Classical Development Economics, and the History of Economic Policy: a plea for theorizing by inclusion”, **Technology Governance**, Tallinn University of Technology, Estonia and Norwegian Institute of Strategic Studies (NORISS), Oslo, Noruega.
- REINIKKA, Ritva e SVENSSON, Jakob (2003). “The Power of Information: evidence from a newspaper campaign to reduce capture”. Paper presented at the European Development Research Network, Estocolmo, Suécia.
- RHEINGOLD, Howard (1996). **A Comunidade Virtual**. Lisboa, Gradiva.
- RIBEIRO, Renato Jorge Brown (2004). “Os mecanismos de controle de contratos e obras públicas inseridos no orçamento brasileiro”, texto apresentado no IX Congresso Internacional do CLAD sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública, Madri, Espanha. Disponível em <http://www.clad.org.ve/fulltext/0049913.pdf> . Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- RIBEIRO, Vera Masagão (2003). **Paper INAF - Ação do IBOPE pela Educação/Instituto Paulo Montenegro**. Disponível em http://www.ipm.org.br/ipmb_pagina.php?mpg=4.07.01.01.00&num=18&ver=por . Último acesso em 16 de novembro de 2007.

- RIBEIRO, Vera Masagão (org.) (2003). **Letramento no Brasil**. 1ª ed. São Paulo, Global Editora.
- RICHTER, Rudolf (2005). “The New Institutional Economics – its start, its meaning, its prospects”, **The European Business Organization Law Review**, vol. 6, nº 2.
- ROBINSON, P. (2000). **Within the Matrix: A Hermeneutic Phenomenological Investigation of Student Experiences in a Web-Based Computer Conferencing**. Unpublished doctoral dissertation. University of Maryland. Disponível em http://www.cjlt.ca/content/vol29.2/cjlt29-2_art-5.html . Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- ROBINSON, Teri (2000), "Internet banking: still not a perfect marriage. Banks find they must offer services beyond information and transaction to lure customers", **Informationweek.com**, April 17, pp.104-6. Disponível em <http://www.informationweek.com/782/bank.htm> . Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- RODOTÀ, Stefano (2006). “Una costutizione per internet.” Disponível em 10 de outubro de 2006 em www.repubblica.it/2006/06/sezioni/scienza_e_tecnologia/regole-internet/regole. Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- RODRIGUES, Adriano Duarte (1985). “O Público e o Privado”, **Revista de Comunicação e Linguagens**, nº2, Porto, Afrontamento, 1985.
- ROKKAN, Stein (1970). **Citizens, Elections, Parties: approaches to the comparative study of the process of development**. Oslo, Universitetsforlaget.
- ROTHKOPF, D. (1999) “The disinformation age”, **Foreign Policy** 114, Spring.
- ROTHSTEIN, Bo (1996). “Political Institutions: an Overview”, in GOODIN, Robert E. e KLINGEMANN, Hans-Dieter (eds.) **A New Handbook of Political Science**, Oxford, Oxford University Press.
- ROTHSTEIN, Bo. (1998). **Just Institutions Matter. The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State**. Theories of Institutional Design Collection. Cambridge University Press, Cambridge (UK).
- RUESCHEMEYER, Dietrich e STEPHENS, John d. (1997). “Comparing Historical Sequences: a powerful tool for causal analysis”, **Comparative Social Research**, 17.
- SABBATINI, Renato M.E (1998). “A grande máquina social”. **Correio Popular**, 15/11.
- SADEK, Maria Tereza (2002). “Estudos sobre o sistema de justiça”, in MICELE, Sérgio (org.), **O que ler na Ciência Social Brasileira**, vol. IV, São Paulo, Sumaré/Anpocs.
- SADEK, Maria Tereza (org.) (2001). Acesso à Justiça. São Paulo, Fundação Konrad Adenauer.
- SANCHEZ, Oscar Adolfo (2003). “O poder burocrático e o controle da informação”, *Lua Nova*, n.58, p.89-119. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ln/n58/a06n58.pdf> . Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- SANTOS, Fernando José dos (2003). “Sistema Político Eleitoral Brasileiro. Voto Eletrônico e sua Introdução no Brasil”. **Revista Paraná Eleitoral** 48. Disponível em [http://www.paranaeleitoral.gov.br/artigo_impresso.php?cod_texto=165&palavra_chave\[\]=internet&e_ou=e](http://www.paranaeleitoral.gov.br/artigo_impresso.php?cod_texto=165&palavra_chave[]=internet&e_ou=e) . Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- SANTOS, Luiz Alberto dos (2005). “Prestação de contas, acesso a informação e participação e proceso decisório governamental”, texto apresentado no X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estad y de la Administración Pública, Santiago, Chile, Outubro. Disponível em <http://www.clad.org.ve/fulltext/0052523.pdf> . Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- SANTOS, Rita de Cássia Leal Fonseca dos; COSTA, Fábio Gondim Pereira da; CAVALCANTE NETO, Orlando de Sá; BASTOS, Helena Assaf e COIMBRA, João Artur Motta (2006). Tecnologia da Informação a Serviço da Eficiência, Transparência e Controle Social do Gasto Público: o caso do SIGA Brasil. Boletim Prodasen 34. Disponível em <http://www5.senado.gov.br/boletimprodasen/boletins/boletim34/Siga.pdf> . Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- SANTOS, Roberval de Jesus Leone dos (2002). **Governo Eletrônico: o que se deve e o que não se deve fazer**. Monografia apresentada ao XVI Concurso de Ensayos y Monografias del CLAD sobre Reforma del Estado y

- Modernización de la Administración Pública “Gobierno Electrónico”. Caracas, Venezuela. Disponível em <http://www.clad.org.ve/siare>. Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- SANTOS, Theotônio dos (1979). **Dependencia y Cambio Social**, Santiago, Centro de Estudios Socioeconômicos da Universidade do Chile (CESO).
- SANTOS, Wanderley Guilherme (2004), “Velhas Teses, Novos Dados: uma análise metodológica”, **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 47, nº 4, p. 729-762.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos (1994). **Razões da Desordem**, Rio de Janeiro, Rocco.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos (1997a). “Da Oligarquia à Poliarquia – Competição Eleitoral e Processos ‘Não-Encarceráveis’”. **Série Estudos**, nº95. Rio de Janeiro: IUPERJ/SBI.
- SASSEN, Saskia (2002). “Towards a Sociology of Information Technology”, **Current Sociology**, 50. (<http://csi.sagepub.com/cgi/content/abstract/50/3/365>). Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- SCHIAVO-CAMPO, Salvatore (1996). “A Reforma do Serviço Público”, **Finanças e Desenvolvimento**, vol. 16, n. 3, Setembro.
- SCHMIDT, Vivien A. (2005). “Institutionalism and the State”, in HAY, Colin; MARSH, David e LISTER, Michael (eds.), **The State: Theories and Issues**, Basingstoke, Palgrave.
- SCHMIDT, Vivien A. (2006). **Bringing the State back into the varieties of Capitalism and discourse back into the explanation of change**. Paper presented at the Annual Meetings of the American Political Science Association, Philadelphia. Disponível em <http://people.bu.edu/vschmidt/documents/apsa2BringingStateanddiscourseintovoc.pdf>. Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- SCHMIDT, Vivien A. (2007) “Give Peace a Chance: Reconciling Four (not Three) ‘New Institutionalisms’”, in BÉLAND, Daniel e COX, Robert H. (eds.) **Ideas and Politics in Social Science Research**, no prelo. Disponível em <http://people.bu.edu/vschmidt/documents/givepeaceachancefinal.pdf>. Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- SCHULTZ, T. W. (1951). “The Declining Economic Importance of Agricultural Land”, **The Economic Journal**, Vol. 61, No. 244, 725-740. Dec.
- SCHWARTZ, Karen D. (2007). “Transforming Government?”. Disponível em <http://www.globalservicesmedia.com>. Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- SCOTT, James C. (1998). **Seeing like a State. How certain schemes to improve the human condition have failed**. Yale University Press, New Haven and London.
- SELF, Peter. (1993). **Government by the Market?** Cambridge: Cambridge University Press.
- SHEPHERD, Geoffrey e VALÊNCIA, Sofia.(1996). “Modernizando a Administração pública na América Latina: problemas comuns sem soluções fáceis”. **Revista do Serviço Público**, Brasília: ENAP, ano 47, vol 120, nº 3, set-dez.
- SHNEIDERMAN, Ben (202). **The new politics: E-government. In: Leonardo’s Laptop — Human needs and the new computing technologies**. Cambridge, MA. Massachusetts Institute of Technology, MIT Press.
- SILVA, Antonio Carlos Valente da (2000). “Evolução do mercado de telecomunicações no Brasil no período pós-privatização”, in PINHEIRO, Armando Castelar e FUKASAKU, Kiichiro (eds.), **A Privatização no Brasil – o caso dos serviços de utilidade pública**. Rio de Janeiro, OCDE/BNDES/FINAME/BNDESPAR.
- SILVA, Fernando A Rezende da (1974). **O imposto sobre a renda e a justiça fiscal**, IPEA.
- SILVA, Francisco Carlos da Cruz (2002). “Controle Social: Reformando a Administração para a Sociedade”, **Revista Organizações & Sociedade**, v. 9, n.24, Maio/Agosto. Disponível em <http://www.revistaoes.ufba.br/include/getdoc.php?id=182&article=105&mode=pdf>. Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- SILVA, Leonardo Peres da Rocha e REBELLO, Daniel Costa (2007). **Súmulas do CADE e Reforma do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência**. Anexo Biblioteca Informa nº 1975, Pinheiro Neto Advogados. Disponível

- em http://www.pinheironeto.com.br/upload/tb_pinheironeto_artigo/pdf/120907100115anexo_bi1975_b.pdf .
Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- SILVA, Lucia Oliveira (2001). “A Internet – A geração de um novo Espaço Antropológico”. In: LEMOS, André & PALACIOS, Marcos. **Janel@s do ciberespaço. Comunicação e Cibercultura**. Editora Sulina, Porto Alegre/FACOM – Faculdade de Comunicação, UFBA.
- SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da. (1996). “Fronteiras da Nova Economia Institucional”, **Relatório de Pesquisa** n° 5, EAESP/FGV/NPP – Núcleo de Pesquisas e Publicações.
- SILVA, Sérgio Amadeu (2001). *Exclusão Digital – A miséria na era da informação*. Editora Fundação Perseu Abramo, 1ª. ed., 46 p.
- SILVEIRA, André (2002). Governo libera total de recursos do Fust. WorldTelecom, 4 jul.
- SIMÃO, João Batista (2004). Universalização de serviços públicos na Internet para o exercício da cidadania: análise das ações do governo federal. Dissertação apresentada à banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação do Departamento de Ciência da Informação e Documentação da Universidade de Brasília como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência da Informação. Brasília, Universidade de Brasília, disponível em <http://bdtd.bce.unb.br/tesesimplificado/index.php> . Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- SIPIOR, Janice C. e WARD, Burke (2005). “Bridging the Digital Divide for e-Government Inclusion: a United States Case Study”, **The Electronic Journal of e-Government**, Vol. 3, Issue 3, pp. 137-146. Disponível em www.ejeg.com . Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- SIX, Benjamin (2005). “Rationalisation démocratique et gouvernance des droits de propriété intellectuelle”. **Les Carnets du Centre de Philosophie du Droit**, n° 118, Université Catholique de Louvain, Centre de Philosophie du Droit, Louvain-la-Neuve, Bélgica.
- SKOCPOL, Theda (1979). **States and Social Revolutions: a comparative analysis of France, Russia and China**. Cambridge, Cambridge University Press.
- SKOCPOL, Theda (1984) “Bringing the State Back in: Strategies of Analysis in Current Research”, in: EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (eds.) **Bringing The State Back In**. Cambridge, Cambridge University Press.
- SOARES, Ismar de Oliveira (1999) “Comunicação/Educação: a emergência de um novo campo e o perfil de seus profissionais”. In. SOARES, I. de O. (1999) **Contato: Revista Brasileira de Comunicação, Educação e Arte**. Brasília: UNB, 1(2): 05-75, jan./mar.
- SOARES, Ismar Oliveira (2000). **Comunicação & Educação: a experiência americana: mediação tecnológica e educação para os meios nos Estados Unidos**. São Paulo: Junho. (Relatório de Pesquisa de Pós-Doutorado).
- SOARES, Magda Becker (1998). **Letramento: um tema em três gêneros**. Belo Horizonte, Autêntica.
- SORJ, Bernardo (2006). “Internet, Espaço Público e Marketing Político: entre a promoção da comunicação e o solipsismo-moralista”. **Working Paper** 2. Biblioteca Virtual Marian e Arthur Edelstein. Centro Edelstein de Pesquisas Sociais. Disponível em www.centroedelstein.org.br . Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- SOUZA, Rubens Gomes de (1952). **Imposto de Renda**, Edições Financeiras, Rio de Janeiro.
- SPRIETSMA, MARESA (2007). Computers as pedagogical tools in Brasil: a pseudo-panel analysis. Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH/Centre for European Economic Research, Discussion Paper n. 07-040. Disponível em <ftp://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp07040.pdf> . Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- SPYRELLI, Christina (2003). “Regulating the regulators? An assessment of institutional structures and procedural rules of National Regulatory Authorities”, **International Journal of Communications Law and Policy**, Issue 8, Winter.
- STEINMO, Sven (2001). “The New Institutionalism” in CLARR, Barry e FOWERACKER, Joe (eds.) **The Encyclopedia of Democratic Thought**, London, Routledge.

- STERN STUART RESEARCH (2004). Análise da Rentabilidade do Setor de Telefonia Fixa no Brasil. Disponível em <http://sistemas.anatel.gov.br/sacp/Parametros/ArquivosAnexos/Grupo%20Telefônica%20Brasil%20CP%20544.pdf>. Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- STIGLER, George (1961). “The Economics of Information”. **The Journal of Political Economy**, vol. 69, nº 3 (junho). Disponível em <http://links.jstor.org/sici?sici=0022-3808%28196106%2969%3A3%3C213%3AATEOI%3E2.0.CO%3B2-D>. Último acesso em 25 de novembro de 2007.
- STIGLITZ, Joseph. E. (1999). “**On Liberty, the Right to Know, and Public Discourse: The Role of Transparency in Public Life**”, in Oxford Amnesty Lecture, Oxford, UK, January, 27, 1999. Disponível em <http://www.worldbank.org/html/extdr/extme/jssp012799.htm>. Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- STINCHCOMBE, Arthur L (1987). **Constructing Social Theories**. Chicago, The University of Chicago Press.
- SWEDBERG, Richard (2006). “Quand la sociologie économique rencontre l'économie des conventions”, in EYMARD-DUVERNAY, François (org.), **L'économie des conventions – Méthodes et résultats, Tome I – Débats**, Ed. La Découverte, Paris, France.
- SWEET, Richard e MEATES, Alina (2004). “ICT and Low Achievers: What does PISA tell us?” in KARPATI, A. (ed.) **Promoting Equity through ICT in Education: Projects, Problems, Prospects**. Budapest, Hungarian Ministry of Education and OECD.
- TALALAY, Michael; FARRANDS, Chris; TOOZE, Roger (eds.) (1997). **Technology, Culture and Competitiveness. Change and the world political economy**. Routledge, London.
- TANZI, Vito e SCHUKNECHT, Ludger (1996). “Reforma do Governo nos Países Industrializados”, **Finanças e Desenvolvimento**, vol. 16, nº. 3, setembro.
- TARDE, Gabriel (1986). **La opinión y la multitud**, Madrid, Taurus.
- TEIXEIRA, Alberto (2004). **O uso das novas tecnologias de informação e comunicação (TIC) e a transparência na Gestão Pública Municipal no Ceará**. Fundação Konrad Adenauer, Fortaleza, Série e-estudos. Disponível em <http://www.transparencia.inf.br/sispub/anexo/12491>. Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- THERBORN, Göran (2002). “Back to Norms! On the Scope and Dynamics of Norms and Normative Action”, **Current Sociology**, 50. Disponível em <http://csi.sagepub.com/cgi/content/abstract/50/6/863>. Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- THEVENOT, L. (2001a) “Les justifications du service public peuvent-elles contenir le marché?” in LYON-CAEN, A., CHAMPEIL-DESPLAT, V. (dir.), **Services publics et droits fondamentaux dans la construction européenne**, Paris, Dalloz.
- THEVENOT, L. (2001b). “Organized complexity: conventions of coordination and the composition of economic arrangements”, **European Journal of Social Theory**, vol.4, n. 4.
- THEVENOT, L. (2002a) “Conventions of co-ordination and the framing of uncertainty”, in FULLBROOK, E. (dir.), **Intersubjectivity in Economics**, London, Routledge.
- THEVENOT, L. (2002b) “Which road to follow ? The moral complexity of an 'equipped' humanity” in LAW, J., MOL, A. (dir.), **Complexities : Social Studies of Knowledge Practices**, Durham and London, Duke University Press.
- THOMPSON, Peter (2004). “The Political Economy of Information in the Global Financial Markets and their Insulation from Democratic Accountability”. **Paper apresentado na seção de Economia Política**. International Association for Media and Communication Research Conference, Porto Alegre, Brasil, 25-30 Julho. Disponível em <http://www.pucrs.br/famecos/iamcr/textos/thompson.pdf>. Último acesso em 25 de novembro de 2007.
- TIGRE, Paulo Bastos e O'CONNOR, David (2002). “Policies and Institutions for E-Commerce Readiness: what can developing countries learn from OECD experience?” **OECD Development Centre Working Paper nº 189**,

Research Programme on globalizing technologies and domestic entrepreneurship in developing countries, CD/DOC 01, OECD, Paris.

- TILLY, Charles (1984). **Big Structures Large Processes Huge Comparisons**. New York, Newbury Park, Russell Sage Foundation Publications.
- TOCQUEVILLE, Alexis de (1981). **De la démocratie en Amérique**, 2^o vol., 1840 (Paris, Garnier-Flammarion).
- TOLBERT, P. S. & ZUCKER, L. G. (1999). “A Institucionalização da Teoria Institucional”, in CALDAS, M.; FACHIN, R. & FISCHER, T. (orgs. da edição brasileira) **Handbook de Estudos Organizacionais. Modelos de Análise e Novas Questões em Estudos Organizacionais**, vol. 1, Atlas, SP. [organizadores da edição original: CLEGG, S. R.; HARDY, C. & NORD, W. R.].
- TRIPPI, Joe (2004). **The revolution will not be televised: Democracy, the internet, and the overthrow of everything**. New York, ReganBooks.
- TULLOCK, Gordon (1976). “The Economic Theory of Bureaucracy”, in TULLOCK, G. **The Vote Motive**, London: The Institute of Economic Affairs.
- U.S. CONGRESS, OFFICE OF TECHNOLOGY ASSESSMENT (1990). **Critical Connections: Communication for the Future**, OTA-CIT-407 (Washington, DC: U.S. Government Printing Office, January).
- UGHETTO, Pascal (2006). “Action et interprétation, bases d’un rapprochement entre hétérodoxies?”, in EYMARD-DUVERNAY, François (org.), **L’économie des conventions – Méthodes et résultats, Tome I – Débats**, Ed. La Découverte, Paris, France.
- UNAFISCO SINDICAL (1999). **O berço da nossa história**, disponível em http://www.unafisco.org.br/estudos_tecnicos/index.html#a4. Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- UNAFISCO SINDICAL (2005). **A Fusão dos Fiscos coloca em risco a Previdência Social**, disponível em http://www.unafisco.org.br/estudos_tecnicos/2005/fusao_riscos.pdf. Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- UNAFISCO SINDICAL (2006). **Super-Receita e o Código de Defesa do Contribuinte: prejuízos à Fazenda Pública (Nota Técnica sobre o PLC 20/2006)**, disponível em http://www.unafisco.org.br/estudos_tecnicos/2006/notatecnicapl20.pdf. Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- UNAFISCO SINDICAL (2007). **10 anos de Derrama: a distribuição da carga tributária no Brasil**, disponível em http://www.unafisco.org.br/estudos_tecnicos/index.html#a4. Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- UNITED NATIONS EDUCATION AND SCIENCE COMMISSION - UNESCO (1971). **Um Mundo, Muitas Vozes. Comunicação e Informação na nossa época**. UNESCO/Fundação Getúlio Vargas.
- UNITED NATIONS EDUCATION AND SCIENCE COMMISSION – UNESCO (1999). **World Communication and Information Report**. UNESCO, Paris, France.
- UNITED NATIONS EDUCATION AND SCIENCE COMMISSION - UNESCO (2000). **Schooling for Tomorrow. Learning to bridge the digital divide**. Education and Skills series. Paris, France. Disponível em www.oecd.org. Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- UNITED NATIONS EDUCATION AND SCIENCE COMMISSION – UNESCO (2004). **The Plurality of Literacy and its implications for policies and programmes**. UNESCO Education Sector Position Paper. Paris, França.
- UNITED NATIONS. COMMISSION ON SCIENCE AND TECHNOLOGY FOR DEVELOPMENT. ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL (2006). **Report on the 9th Session**. ONU, Nova Iorque, Estados Unidos da América.
- UNITED NATIONS. ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT COUNCIL. DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS – UNDESA (2003). **World Public Sector Report: E-government at the crossroads**. United Nations, New York.

- UNITED NATIONS. ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT COUNCIL. DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS – UNDESA (2005). **Global e-Government Readiness Report: from e-government to e-Inclusion**. United Nations, New York.
- UNITED NATIONS. ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT COUNCIL. DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS – UNDESA (2004). **Global e-Government Readiness Report: towards access for opportunity**. United Nations, New York.
- UNITED NATIONS. ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT COUNCIL. DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS – UNDESA (2003). **Global e-Government Readiness Report**. United Nations, New York.
- UNITED NATIONS. ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT COUNCIL. DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS (2005). **World Public Sector Report: Unlocking the human potential for public sector performance**. United Nations, New York.
- VARIAN, Hal R (2003). **Economics of Information Technology. An overview and review of the current status of the economic analysis of IT industries**. Versão preliminar de palestra de Novembro 2001 (Mattioli Lecture) na Bocconi University, Milão, Itália. Disponível em <http://www.ischool.berkeley.edu/~hal/Papers/mattioli/mattioli.pdf>. Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- VARIAN, Hal R. (1990). **Economic Incentives in Software Design**. Texto revisado em 15 de junho de 1993, disponível em <http://www.ischool.berkeley.edu/~hal/Papers/Software.pdf>. Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- VARIAN, Hal R. (2001). **The Demand for Bandwidth: Evidence from the INDEX Experiment**. Relatório de pesquisa “Demand for quality-differentiated network services. Última revisão em 8 de fevereiro de 2002. Disponível em <http://www.ischool.berkeley.edu/~hal/Papers/brookings.pdf>. Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- VARIAN, Hal R. (2004). **Copying and Copyright. A short survey of the economics of copying and copyright**, última atualização: 29 de março de 2005. Disponível em <http://www.ischool.berkeley.edu/~hal/Papers/2004/copying-and-copyright.pdf>. Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- VARIAN, Hal R. (2005). “Universal Access to Information”, **Communications of the ACM**, vol. 48, n. 10. Disponível em <http://people.ischool.berkeley.edu/~hal/Papers/2006/univ-access-info.pdf>. Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- VARIAN, Hal R. e SAMUELSON, Pamela (2001). **The "New Economy" and Information Technology Policy. A review of information policy in the 1990s**. Texto apresentado no encontro "Economic Policy During the Clinton Administration", JFK School of Government, Harvard University, Junho 27-30. Disponível em <http://www.ischool.berkeley.edu/~hal/Papers/infopolicy.pdf>. Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- VASCONCELLOS, Maria Virgínia e RUA, Maria das Graças (2005). “Impacts of the Internet Use on Public Administration: a Case Study of the Brazilian Tax Administration”, **The Electronic Journal of e-Government**, Vol. 3, Issue 1, pp. 49-58. Disponível em www.ejeg.com. Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- VISHWANATH, Tara & KAUFMANN, Daniel. (1999). **Towards Transparency in Finance and Governance**, mimeo.
- WAJCMAN, Judy (2002). “Addressing Technological Change: the challenge to social theory”, **Current Sociology**, 50. (<http://csi.sagepub.com/cgi/content/abstract/50/3/347>). Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- WALD, Arnold e MORAES, Luiza Rangel de (1999). “Agências Reguladoras”, **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 36, nº 141, jan/mar.
- WALLERSTEIN, Immanuel (1974). **The Modern World System**. 2 vols. New York: Academic Press.
- WALTER, Florian e ROSENBERGER, Sieglinde (2007). “Skilled Voices? Reflections on Political Participation and Education in Austria”. **OECD Education Working Papers**, no. 11, OECD Publishing.

- WARKENTIN, Craig (2001). **Reshaping world politics: NGOs, the internet, and global civil society**. Lanham, Rowman and Littlefield Publishers.
- WEAVER, R. K. & ROCKMAN, B.A. (1993). “When and How Do Institutions Matter?”, in WEAVER, R. K. & ROCKMAN, B.A. (eds.), **Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad**. The Brookings Institution Press, Washington, D. C.
- WEINGAST, B. R. (1996). “Political Institutions: Rational Choice Perspectives”, in GOODIN, R. E. & KLINGEMANN, Hans-Dieter (ed.) **A New Handbook of Political Science**, Oxford University Press Inc., New York.
- WEST, Darrel M. (2006). **Global eGovernment, 2006**. Disponível em <http://www.INSIDEPOLITICS.org> . Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- WEST, Darrel M. (2006). **State and Federal eGovernment in the United States, 2006**. Disponível em <http://www.INSIDEPOLITICS.org> . Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- WGIG – Working Group on Internet Governance (2005a). **Background Report. Working Group on Internet Governance**, June, Disponível em: <http://www.wgig.org/docs/BackgroundReport.pdf> . Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- WGIG – Working Group on Internet Governance (2005b). **Report of the Working Group on Internet Governance**. Château de Bossey, June. Disponível em: <http://www.wgig.org/book-Launch.html> . Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- WGIG – Working Group on Internet Governance. DRAKE, William J. (Ed.) (2005c). **Reforming Internet Governance: perspectives from the Working Group on Internet Governance**. United Nations, United Nations Information and Communication Technologies Task Force, World Summit on the Information Society, New York. Disponível em: <http://www.wgig.org/book-Launch.html>
- WICKTOR, Mats (2003). “The Virtual Customs Office – eServices for Traders, Citizens, Press and Media”, **International Journal of Communications Law and Policy**, Issue 8, Winter.
- WIIG, Karl M (2000). **Application of Knowledge Management in Public Administration**. Paper prepared for Public Administrators of the City of Taipei, Taiwan.
- WILLIAMS, Raymond (1989). **Television. Technology and Cultural Form**, Routledge, London.
- WILLIAMSON, John G. (1965). “Regional Inequality and the process of National Development: a description of the patterns”, **Economic Development and Cultural Change**, 13, nº 4.
- WILLIAMSON, Oliver (1985). **The Economic Institutions of Capitalism**. New York, The Free Press.
- WILLRICH, Roberto (2004). **Conceitos básicos de Informática**. Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa – PB. Disponível em <http://www.comp.ufla.br/~montserrat/icc/Historia2.pdf> . Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- WINCKLER, Noé (2002). Síntese da evolução do imposto de renda no Brasil, Brasília, mimeo.
- WOHLERS, Márcio (1998). **Investimento e Privatização das Telecomunicações no Brasil: dois vetores da mesma estratégia**. Disponível em <http://www.cepal.org/publicaciones/Brasilia/5/LCBRSDT015/capv.pdf> . Último acesso em 16 de novembro de 2007.
- WOLFF, Laurence e MACKINNON, Soledad (2002). “What is the digital divide?” **TechKnowLogia**, July-september, p. 7-10.
- WORLD BANK (1997). **The State in a Changing World. World Development Report 1997**. The World Bank/Oxford University Press, New York.
- ZAPICO, Eduardo & MAYNE, John.(1995). “Nuevas perspectivas para el control de gestión y medición de resultados”. **Gestión y Política Pública**, México: Cide, vol. 4, nº 03, Mayo-Agosto.

PARTE VI – ANEXOS

ANEXOS – DIÁRIAS E PASSAGENS – SCDP E PÁGINA DA TRANSPARÊNCIA (CGU).

Página de Transparência Pública - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - Windows Internet Explorer

C:\Documents and Settings\Regina\My Documents\Tese - Documentos\Tese - Documentos\Viagens_Diárias\Viagem_1.mht

Google

Pesquisar web

Página de Transparência Pública - Ministério do Planej...

Norton 360 Fraud monitoring is on

Órgão Superior: MIN.PLAN.ORC.GESTAO

Órgão Subordinado: SUBSECRETARIA DE PLANEJ.,ORÇAMENTO E ADM./MP

Unidade Gestora: COORDENACAO GERAL DE RECURSOS LOGISTICOS

Nome do Servidor: RODRIGO ORTIZ D AVILA ASSUMPCAO

Cargo: Cargo de Direção

Motivo da Viagem:

Participar de mesa redonda com o tema: "POLÍTICAS DE INCLUSÃO DO GOVERNO FEDERAL" no seminário Experiências em Inclusão Digital: a busca por soluções. O servidor necessitará apenas da emissão no trecho For/Bsb, visto que o mesmo participará de reunião do Conselho do Senac no dia 14/03/2005 no Rio de Janeiro, de onde o servidor em questão embarcará para Fortaleza por conta dos organizadores do referido evento.

Valor Total da Viagem (passagem + diárias): 832,48

QUADRO DETALHADO DA VIAGEM

Origem	Destino	Data Início	Data Fim	Meio de Transporte	Categoria da Passagem	Valor da Passagem	Número de Diárias	Valor Total das Diárias
Brasília (DF)	Fortaleza (CE)	14/03/2005	15/03/2005	Aéreo	Classe Econômica	0,00	1,50	222,68
Fortaleza (CE)	Brasília (DF)	15/03/2005	15/03/2005	Aéreo	Classe Econômica	569,55	0,00	0,00

Imprimir

start UOL Webmail - Entra... Viagens_Diárias Final - Tese_Revisad... Página de Transparê... My Computer 100% 14:34

Página de Transparência Pública - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - Windows Internet Explorer

C:\Documents and Settings\Regina\My Documents\Tese - Documentos\Tese - Documentos\Viagens_Diárias\Viagem_2.mht

Google

Pesquisar web

Página de Transparência Pública - Ministério do Planej...

Norton 360 Fraud monitoring is on

Navegação

- Consulta Diárias e Passagens
- Unidades Gestoras

EXTRATO DE DIÁRIAS E PASSAGENS

Órgão Superior: MIN.PLAN.ORC.GESTAO

Órgão Subordinado: SUBSECRETARIA DE PLANEJ.,ORÇAMENTO E ADM./MP

Unidade Gestora: COORDENACAO GERAL DE RECURSOS LOGISTICOS

Nome do Servidor: RODRIGO ORTIZ D AVILA ASSUMPCAO

Cargo: Cargo de Direção

Motivo da Viagem:

PARTICIPAR DE REUNIÃO NA PREFEITURA DE SÃO PAULO PARA DISCUTIR O PROGRAMA COMPUTADORES PARA INCLUSÃO.

Valor Total da Viagem (passagem + diárias): 795,47

QUADRO DETALHADO DA VIAGEM

Origem	Destino	Data Início	Data Fim	Meio de Transporte	Categoria da Passagem	Valor da Passagem	Número de Diárias	Valor Total das Diárias
Brasília (DF)	São Paulo (SP)	24/03/2005	24/03/2005	Aéreo	Classe Econômica	287,55	0,50	74,23
São Paulo (SP)	Brasília (DF)	24/03/2005	24/03/2005	Aéreo	Classe Econômica	386,08	0,00	0,00

Done

start UOL Webmail - Entra... Viagens_Diárias Final - Tese_Revisad... Página de Transparê... My Computer 100% 14:37

Página de Transparência Pública - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - Windows Internet Explorer

C:\Documents and Settings\Regina\My Documents\Tese - Documentos\Tese - Documentos\Viagens_Diárias\Viagem_3.mht

Google

Pesquisar web

Página de Transparência Pública - Ministério do Planej...

Norton 360 Fraud monitoring is on

Navegação

- Consulta Diárias e Passagens
- Unidades Gestoras

EXTRATO DE DIÁRIAS E PASSAGENS

Órgão Superior: MIN.PLAN.ORC.GESTAO

Órgão Subordinado: SUBSECRETARIA DE PLANEJ.,ORÇAMENTO E ADM./MP

Unidade Gestora: COORDENACAO GERAL DE RECURSOS LOGISTICOS

Nome do Servidor: SERGIO EDUARDO ARBULU MENDONCA

Cargo: Cargo Superior

Motivo da Viagem:
Participar de Reunião com o Superintendente do INSS, Dr. Carlos Eduardo Gabas, na cidade de São Paulo.

Valor Total da Viagem (passagem + diárias): 1.263,20

QUADRO DETALHADO DA VIAGEM

Origem	Destino	Data Início	Data Fim	Meio de Transporte	Categoria da Passagem	Valor da Passagem	Número de Diárias	Valor Total das Diárias
Brasilia (DF)	São Paulo (SP)	24/03/2005	24/03/2005	Aéreo	Classe Econômica	563,05	0,50	88,98
São Paulo (SP)	Brasilia (DF)	24/03/2005	24/03/2005	Aéreo	Classe Econômica	563,55	0,00	0,00

Done

start UOL Webmail - Entra... Viagens_Diárias Final - Tese_Revisad... Página de Transpar...

EN 100% 14:38

Página de Transparência Pública - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - Windows Internet Explorer

C:\Documents and Settings\Regina\My Documents\Tese - Documentos\Tese - Documentos\Viagens_Diárias\Viagem_4.mht

Google

Pesquisar web

Página de Transparência Pública - Ministério do Planej...

Norton 360 Fraud monitoring is on

Navegação

- Consulta Diárias e Passagens
- Unidades Gestoras

EXTRATO DE DIÁRIAS E PASSAGENS

Órgão Superior: MIN.PLAN.ORC.GESTAO

Órgão Subordinado: SUBSECRETARIA DE PLANEJ.,ORÇAMENTO E ADM./MP

Unidade Gestora: COORDENACAO GERAL DE RECURSOS LOGISTICOS

Nome do Servidor: RODRIGO ORTIZ D AVILA ASSUMPCAO

Cargo: Cargo de Direção

Motivo da Viagem:
PARTICIPAR DE REUNIÃO COM O DIRETOR MAURÍCIO FALAVIGNA DA SAMPA.ORG - ONG ESPECIALIZADA EM INCLUSÃO DIGITAL E TEM SIDO PARCEIRA DA OFICINA DE INCLUSÃO DIGITAL DESDE 2001, PARA INICIAR DISCUSSÃO SOBRE A REALIZAÇÃO DA OFICINA DE INCLUSÃO DIGITAL QUE SERÁ REALIZADA EM FORTALEZA.

Valor Total da Viagem (passagem + diárias): 409,39

QUADRO DETALHADO DA VIAGEM

Origem	Destino	Data Início	Data Fim	Meio de Transporte	Categoria da Passagem	Valor da Passagem	Número de Diárias	Valor Total das Diárias
Brasilia (DF)	São Paulo (SP)	06/05/2005	06/05/2005	Aéreo	Classe Econômica	287,55	0,50	74,23

Done

start UOL Webmail - Entra... Viagens_Diárias Final - Tese_Revisad... Página de Transpar...

EN 100% 14:39

Página de Transparência Pública - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - Windows Internet Explorer

C:\Documents and Settings\Regina\My Documents\Tese - Documentos\Tese - Documentos\Viagens_Diárias\Viagem_5.mht

Google

Pesquisar web

Página de Transparência Pública - Ministério do Planej...

Norton 360 Fraud monitoring is on

Navegação

- Consulta Diárias e Passagens
- Unidades Gestoras

EXTRATO DE DIÁRIAS E PASSAGENS

Órgão Superior: MIN.PLAN.ORC.GESTAO

Órgão Subordinado: SUBSECRETARIA DE PLANEJ., ORÇAMENTO E ADM./MP

Unidade Gestora: COORDENACAO GERAL DE RECURSOS LOGISTICOS

Nome do Servidor: RODRIGO ORTIZ D AVILA ASSUMPCAO

Cargo: Cargo de Direção

Motivo da Viagem: PARTICIPAR DE REUNIÃO COM A PREFEITURA DE SÃO PAULO, NA COORDENADORIA DE GOVERNO ELETRÔNICO, SOBRE O PROJETO COMPUTADORES PARA INCLUSÃO DIGITAL.

Valor Total da Viagem (passagem + diárias): 1.076,03

QUADRO DETALHADO DA VIAGEM

Origem	Destino	Data Início	Data Fim	Meio de Transporte	Categoria da Passagem	Valor da Passagem	Número de Diárias	Valor Total das Diárias
Brasília (DF)	São Paulo (SP)	11/08/2005	12/08/2005	Aéreo	Classe Econômica	406,55	1,50	222,68
São Paulo (SP)	Brasília (DF)	12/08/2005	12/08/2005	Aéreo	Classe Econômica	406,55	0,00	0,00

Done

start UOL Webmail - Entra... Viagens_Diárias Final - Tese_Revisad... Página de Transpar...

EN 100% 14:39

Página de Transparência Pública - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - Windows Internet Explorer

C:\Documents and Settings\Regina\My Documents\Tese - Documentos\Tese - Documentos\Viagens_Diárias\Viagem_6.mht

Google

Pesquisar web

Página de Transparência Pública - Ministério do Planej...

Norton 360 Fraud monitoring is on

Navegação

- Consulta Diárias e Passagens
- Unidades Gestoras

EXTRATO DE DIÁRIAS E PASSAGENS

Órgão Superior: MIN.PLAN.ORC.GESTAO

Órgão Subordinado: SUBSECRETARIA DE PLANEJ., ORÇAMENTO E ADM./MP

Unidade Gestora: COORDENACAO GERAL DE RECURSOS LOGISTICOS

Nome do Servidor: RODRIGO ORTIZ D AVILA ASSUMPCAO

Cargo: Cargo de Direção

Motivo da Viagem: PARTICIPAR DE REUNIÃO NO INSTITUTO FLORESTAN FERNANDES PARA DISCUTIR PESQUISA REALIZADA PELO INSTITUTO FLORESTAN, UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA E CAIXA ECONÔMICA SOBRE MODERNIZAÇÃO, TRANSPARÊNCIA E USO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS.

Valor Total da Viagem (passagem + diárias): 1.156,03

QUADRO DETALHADO DA VIAGEM

Origem	Destino	Data Início	Data Fim	Meio de Transporte	Categoria da Passagem	Valor da Passagem	Número de Diárias	Valor Total das Diárias
Brasília (DF)	São Paulo (SP)	25/08/2005	26/08/2005	Aéreo	Classe Econômica	446,55	1,50	222,68
São Paulo (SP)	Brasília (DF)	26/08/2005	26/08/2005	Aéreo	Classe Econômica	446,55	0,00	0,00

Done

start UOL Webmail - Entra... Viagens_Diárias Final - Tese_Revisad... Página de Transpar...

EN 100% 14:40

Página de Transparência Pública - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - Windows Internet Explorer

C:\Documents and Settings\Regina\My Documents\Tese - Documentos\Tese - Documentos\Viagens_Diárias\Viagem_8.mht

Google

Pesquisar web

Página de Transparência Pública - Ministério do Planej...

Norton 360 Fraud monitoring is on

Navegação

- Consulta Diárias e Passagens
- Unidades Gestoras

EXTRATO DE DIÁRIAS E PASSAGENS

Órgão Superior: MIN.PLAN.ORC.GESTAO

Órgão Subordinado: SUBSECRETARIA DE PLANEJ.,ORÇAMENTO E ADM./MP

Unidade Gestora: COORDENACAO GERAL DE RECURSOS LOGISTICOS

Nome do Servidor: RODRIGO ORTIZ D AVILA ASSUMPCAO

Cargo: Cargo de Direção

Motivo da Viagem:

PARTICIPAR DE REUNIÃO COM A PREFEITURA DE SÃO PAULO NO DIA 17/06/2005, JUNTAMENTE COM A COORDENADORIA DE GOVERNO ELETRÔNICO PARA TRATAR SOBRE O PROJETO COMPUTADORES PARA INCLUSÃO.

Valor Total da Viagem (passagem + diárias): 855,94

QUADRO DETALHADO DA VIAGEM

Origem	Destino	Data Início	Data Fim	Meio de Transporte	Categoria da Passagem	Valor da Passagem	Número de Diárias	Valor Total das Diárias
Brasília (DF)	São Paulo (SP)	17/06/2005	17/06/2005	Aéreo	Classe Econômica	327,55	0,50	74,23
São Paulo (SP)	Brasília (DF)	17/06/2005	17/06/2005	Aéreo	Classe Econômica	406,55	0,00	0,00

Done

start UOL Webmail - Entra... Viagens_Diárias Final - Tese_Revisad... Página de Transparê... EN 100% 14:41

Página de Transparência Pública - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - Windows Internet Explorer

C:\Documents and Settings\Regina\My Documents\Tese - Documentos\Tese - Documentos\Viagens_Diárias\Viagem_9.mht

Google

Pesquisar web

Página de Transparência Pública - Ministério do Planej...

Norton 360 Fraud monitoring is on

Navegação

- Consulta Diárias e Passagens
- Unidades Gestoras

EXTRATO DE DIÁRIAS E PASSAGENS

Órgão Superior: MIN.PLAN.ORC.GESTAO

Órgão Subordinado: SUBSECRETARIA DE PLANEJ.,ORÇAMENTO E ADM./MP

Unidade Gestora: COORDENACAO GERAL DE RECURSOS LOGISTICOS

Nome do Servidor: SERGIO EDUARDO ARBULU MENDONCA

Cargo: Cargo Superior

Motivo da Viagem:

Participar de reunião com a moderadora do ciclo de debates de diretrizes gerais de planos de carreiras, Heloisa Helena Canto Nogueira na cidade de São Paulo-SP, para definir o calendário, conteúdo e cenários seguintes deste debate.

Valor Total da Viagem (passagem + diárias): 1.043,84

QUADRO DETALHADO DA VIAGEM

Origem	Destino	Data Início	Data Fim	Meio de Transporte	Categoria da Passagem	Valor da Passagem	Número de Diárias	Valor Total das Diárias
Brasília (DF)	São Paulo (SP)	24/10/2005	24/10/2005	Aéreo	Classe Econômica	369,62	0,50	88,98
São Paulo (SP)	Brasília (DF)	24/10/2005	24/10/2005	Aéreo	Classe Econômica	537,62	0,00	0,00

Done

start UOL Webmail - Entra... Viagens_Diárias Final - Tese_Revisad... Página de Transparê... EN 100% 14:42

Página de Transparência Pública - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - Windows Internet Explorer

C:\Documents and Settings\Regina\My Documents\Tese - Documentos\Tese - Documentos\Viagens_Diárias\Viagem_10.mht

Google

Pesquisar web

Página de Transparência Pública - Ministério do Planej...

Norton 360 Fraud monitoring is on

Órgão Superior: MIN.PLAN.ORC.GESTAO

Órgão Subordinado: SUBSECRETARIA DE PLANEJ.,ORCAMENTO E ADM./MP

Unidade Gestora: COORDENACAO GERAL DE RECURSOS LOGISTICOS

Nome do Servidor: SERGIO EDUARDO ARBULU MENDONCA

Cargo: Cargo Superior

Motivo da Viagem:

Participar de Reunião com os Representantes da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Seguridade Social-CNTSS (Dra. Miraci Mendes Astum) e Central Única dos Trabalhadores-CUT (Dra. Denise Motta Dau) para tratar de assuntos referente ao processo de negociação do INSS e a Política de Reajuste Geral dos Sevidores Públicos.

Valor Total da Viagem (passagem + diárias): 915,70

QUADRO DETALHADO DA VIAGEM

Origem	Destino	Data Início	Data Fim	Meio de Transporte	Categoria da Passagem	Valor da Passagem	Número de Diárias	Valor Total das Diárias
Brasilia (DF)	São Paulo (SP)	30/09/2005	30/09/2005	Aéreo	Classe Econômica	316,55	0,50	88,98
São Paulo (SP)	Brasilia (DF)	30/09/2005	30/09/2005	Aéreo	Classe Econômica	462,55	0,00	0,00

Done

start UOL Webmail - Entra... Viagens_Diárias Final - Tese_Revisad... Página de Transpar...

EN 100% 14:43

Página de Transparência Pública - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - Windows Internet Explorer

C:\Documents and Settings\Regina\My Documents\Tese - Documentos\Tese - Documentos\Viagens_Diárias\Viagem_11.mht

Google

Pesquisar web

Página de Transparência Pública - Ministério do Planej...

Norton 360 Fraud monitoring is on

Navegação

- Consulta Diárias e Passagens
- Unidades Gestoras

EXTRATO DE DIÁRIAS E PASSAGENS

Órgão Superior: MIN.PLAN.ORC.GESTAO

Órgão Subordinado: SUBSECRETARIA DE PLANEJ.,ORCAMENTO E ADM./MP

Unidade Gestora: COORDENACAO GERAL DE RECURSOS LOGISTICOS

Nome do Servidor: RODRIGO ORTIZ D AVILA ASSUMPCAO

Cargo: Cargo de Direção

Motivo da Viagem:

PARTICIPAR DE REUNIÃO NA PREFEITURA DE SÃO PAULO NA COORDENADORIA DE GOVERNO ELETRÔNICO SOBRE CRC.

Valor Total da Viagem (passagem + diárias): 590,95

QUADRO DETALHADO DA VIAGEM

Origem	Destino	Data Início	Data Fim	Meio de Transporte	Categoria da Passagem	Valor da Passagem	Número de Diárias	Valor Total das Diárias
Brasilia (DF)	São Paulo (SP)	16/09/2005	16/09/2005	Aéreo	Classe Econômica	219,55	0,50	74,23
São Paulo (SP)	Brasilia (DF)	16/09/2005	16/09/2005	Aéreo	Classe Econômica	249,55	0,00	0,00

Done

start UOL Webmail - Entra... Viagens_Diárias Final - Tese_Revisad... Página de Transpar...

EN 100% 14:43

Página de Transparência Pública - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - Windows Internet Explorer

C:\Documents and Settings\Regina\My Documents\Tese - Documentos\Tese - Documentos\Viagens_Diárias\Viagem_12.mht

Google

Página de Transparência Pública - Ministério do Planej...

Norton 360 Fraud monitoring is on

Navegação

- Consulta Diárias e Passagens
- Unidades Gestoras

EXTRATO DE DIÁRIAS E PASSAGENS

Órgão Superior: MIN.PLAN.ORC.GESTAO

Órgão Subordinado: SUBSECRETARIA DE PLANEJ.,ORÇAMENTO E ADM./MP

Unidade Gestora: COORDENACAO GERAL DE RECURSOS LOGISTICOS

Nome do Servidor: RODRIGO ORTIZ D AVILA ASSUMPCAO

Cargo: Cargo de Direção

Motivo da Viagem: PARTICIPAR COMO PAINELISTA DO II SEMINÁRIO NACIONAL DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO NA FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS DO RIO DE JANEIRO.

Valor Total da Viagem (passagem + diárias): 370,47

QUADRO DETALHADO DA VIAGEM

Origem	Destino	Data Início	Data Fim	Meio de Transporte	Categoria da Passagem	Valor da Passagem	Número de Diárias	Valor Total das Diárias
Brasilia (DF)	Rio de Janeiro (RJ)	25/11/2005	25/11/2005	Aéreo	Classe Econômica	248,62	0,50	74,23

Done

start UOL Webmail - Entra... Viagens_Diárias Final - Tese_Revisad... Página de Transpar...

EN 100% 14:44

Página de Transparência Pública - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - Windows Internet Explorer

C:\Documents and Settings\Regina\My Documents\Tese - Documentos\Tese - Documentos\Viagens_Diárias\Viagem_13.mht

Google

Página de Transparência Pública - Ministério do Planej...

Norton 360 Fraud monitoring is on

Navegação

- Consulta Diárias e Passagens
- Unidades Gestoras

EXTRATO DE DIÁRIAS E PASSAGENS

Órgão Superior: MIN.PLAN.ORC.GESTAO

Órgão Subordinado: SUBSECRETARIA DE PLANEJ.,ORÇAMENTO E ADM./MP

Unidade Gestora: COORDENACAO GERAL DE RECURSOS LOGISTICOS

Nome do Servidor: RODRIGO ORTIZ D AVILA ASSUMPCAO

Cargo: Cargo de Direção

Motivo da Viagem: PARTICIPAR DE REUNIÃO COM ASSessoria DO Sesi E COM A ONG OXIGÊNIO PARA TRATAR DO CENTRO DE RECONDICIONAMENTO DE COMPUTADORES - CRC DE SÃO PAULO.

Valor Total da Viagem (passagem + diárias): 405,47

QUADRO DETALHADO DA VIAGEM

Origem	Destino	Data Início	Data Fim	Meio de Transporte	Categoria da Passagem	Valor da Passagem	Número de Diárias	Valor Total das Diárias
Brasilia (DF)	São Paulo (SP)	28/11/2005	28/11/2005	Aéreo	Classe Econômica	283,62	0,50	74,23

Done

start UOL Webmail - Entra... Viagens_Diárias Final - Tese_Revisad... Página de Transpar...

EN 100% 14:45

Página de Transparência Pública - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - Windows Internet Explorer

C:\Documents and Settings\Regina\My Documents\Tese - Documentos\Tese - Documentos\Viagens_Diárias\Viagem_14.mht

Google

Pesquisar web

Página de Transparência Pública - Ministério do Planej...

Norton 360 Fraud monitoring is on

Navegação

- Consulta Diárias e Passagens
- Unidades Gestoras

EXTRATO DE DIÁRIAS E PASSAGENS

Órgão Superior: MIN.PLAN.ORC.GESTAO

Órgão Subordinado: SUBSECRETARIA DE PLANEJ., ORÇAMENTO E ADM./MP

Unidade Gestora: COORDENACAO GERAL DE RECURSOS LOGISTICOS

Nome do Servidor: RODRIGO ORTIZ D AVILA ASSUMPCAO

Cargo: Cargo de Direção

Motivo da Viagem: PARTICIPAR DO LANÇAMENTO DO CONSÓRCIO DA JUVENTUDE DE SÃO PAULO PARCERIA COM O MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO - MTE.

Valor Total da Viagem (passagem + diárias): 502,47

QUADRO DETALHADO DA VIAGEM

Origem	Destino	Data Início	Data Fim	Meio de Transporte	Categoria da Passagem	Valor da Passagem	Número de Diárias	Valor Total das Diárias
Brasilia (DF)	São Paulo (SP)	02/12/2005	02/12/2005	Aéreo	Classe Econômica	380,62	0,50	74,23

Done

start UOL Webmail - Entra... Viagens_Diárias Final - Tese_Revisad... Página de Transpar...

EN 100% 14:45

Página de Transparência Pública - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - Windows Internet Explorer

C:\Documents and Settings\Regina\My Documents\Tese - Documentos\Tese - Documentos\Viagens_Diárias\Viagem_15.mht

Google

Pesquisar web

Página de Transparência Pública - Ministério do Planej...

Norton 360 Fraud monitoring is on

Unidades Gestoras

Órgão Superior: MIN.PLAN.ORC.GESTAO

Órgão Subordinado: SUBSECRETARIA DE PLANEJ., ORÇAMENTO E ADM./MP

Unidade Gestora: COORDENACAO GERAL DE RECURSOS LOGISTICOS

Nome do Servidor: SERGIO EDUARDO ARBULU MENDONCA

Cargo: Cargo Superior

Motivo da Viagem: Dia 02/12: Participar de Reunião na cidade de São Paulo com o Facilitador Douglas Gerson Braga, Dia 05/12: Participar de reunião, juntamente com o SERPRO na cidade de Curitiba/PR, para tratar de assuntos referente à homologação dos programas da 2ª etapa do SIAPE/SIORG e apresentação do protótipo da 3ª etapa do projeto.

Valor Total da Viagem (passagem + diárias): 1.470,84

QUADRO DETALHADO DA VIAGEM

Origem	Destino	Data Início	Data Fim	Meio de Transporte	Categoria da Passagem	Valor da Passagem	Número de Diárias	Valor Total das Diárias
Brasilia (DF)	São Paulo (SP)	02/12/2005	05/12/2005	Aéreo	Classe Econômica	638,62	0,50	0,00
São Paulo (SP)	Curitiba (PR)	05/12/2005	05/12/2005	Aéreo	Classe Econômica	322,62	0,00	0,00
Curitiba (PR)	Brasilia (DF)	05/12/2005	05/12/2005	Aéreo	Classe Econômica	454,62	0,00	0,00

Done

start UOL Webmail - Entra... Viagens_Diárias Final - Tese_Revisad... Página de Transpar...

EN 100% 14:46

Página de Transparência Pública - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - Windows Internet Explorer

C:\Documents and Settings\Regina\My Documents\Tese - Documentos\Tese - Documentos\Viagens_Diárias\Viagem_16.mht

Google

Pesquisar web

Página de Transparência Pública - Ministério do Planej...

Norton 360 Fraud monitoring is on

Navegação

- Consulta Diárias e Passagens
- Unidades Gestoras

EXTRATO DE DIÁRIAS E PASSAGENS

Órgão Superior: MIN.PLAN.ORC.GESTAO

Órgão Subordinado: SUBSECRETARIA DE PLANEJ., ORÇAMENTO E ADM./MP

Unidade Gestora: COORDENACAO GERAL DE RECURSOS LOGISTICOS

Nome do Servidor: RODRIGO ORTIZ D AVILA ASSUMPCAO

Cargo: Cargo de Direção

Motivo da Viagem:

No dia 27/01/2006 participar de reunião no SENAI com o Sr. Francisco Barbosa, Assessor da Presidência, sobre Centro de Recuperação de Computadores - CRC de São Paulo.

Valor Total da Viagem (passagem + diárias): 805,09

QUADRO DETALHADO DA VIAGEM

Origem	Destino	Data Início	Data Fim	Meio de Transporte	Categoria da Passagem	Valor da Passagem	Número de Diárias	Valor Total das Diárias
Brasília (DF)	São Paulo (SP)	27/01/2006	27/01/2006	Aéreo	Classe Econômica	341,62	0,50	74,23
São Paulo (SP)	Brasília (DF)	27/01/2006	27/01/2006	Aéreo	Classe Econômica	341,62	0,00	0,00

Done

start UOL Webmail - Entra... Viagens_Diárias Final - Tese_Revisad... Página de Transpar...

EN 100% 14:47

Página de Transparência Pública - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - Windows Internet Explorer

C:\Documents and Settings\Regina\My Documents\Tese - Documentos\Tese - Documentos\Viagens_Diárias\Viagem_17.mht

Google

Pesquisar web

Página de Transparência Pública - Ministério do Planej...

Norton 360 Fraud monitoring is on

Unidade Gestora: COORDENACAO GERAL DE RECURSOS LOGISTICOS

Nome do Servidor: SERGIO EDUARDO ARBULU MENDONCA

Cargo: Cargo Superior

Motivo da Viagem:

Dia 02/02 ? Participar de Reunião no INMETRO com o Professor João Alziro da Jornada (Presidente do Órgão), juntamente com o Professor Oscar (Coordenador-Geral de Planejamento) do INMETRO, referente ao Plano de Carreira do Órgão. Dia 03/02 (manhã) ? Participar de Reunião com o Presidente do INPI (Roberto Jaguaribe), referente a Concurso Público e Plano de Carreira. (tarde) ? Reunião no IBGE referente ao fechamento da proposta de reajuste salarial para 2006. Dia 06/02 ? Participar de reunião pela manhã com a Consultora Heloisa Nogueira, na cidade de São Paulo, para fechamento da proposta do Planejamento/SRH/2006 a ser realizado nos dia 09 e 10/02 em Brasília.

Valor Total da Viagem (passagem + diárias): 1.399,43

QUADRO DETALHADO DA VIAGEM

Origem	Destino	Data Início	Data Fim	Meio de Transporte	Categoria da Passagem	Valor da Passagem	Número de Diárias	Valor Total das Diárias
Brasília (DF)	Rio de Janeiro (RJ)	02/02/2006	03/02/2006	Aéreo	Classe Econômica	447,62	1,00	177,95
Rio de Janeiro (RJ)	São Paulo (SP)	03/02/2006	06/02/2006	Aéreo	Classe Econômica	328,62	0,00	0,00
São Paulo (SP)	Brasília (DF)	06/02/2006	06/02/2006	Aéreo	Classe Econômica	397,62	0,00	0,00

Done

start UOL Webmail - Entra... Viagens_Diárias Final - Tese_Revisad... Página de Transpar...

EN 100% 14:48

Página de Transparência Pública - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - Windows Internet Explorer

C:\Documents and Settings\Regina\My Documents\Tese - Documentos\Tese - Documentos\Viagens_Diárias\Viagem_18.mht

Google

Pesquisar web

Página de Transparência Pública - Ministério do Planej...

Norton 360 Fraud monitoring is on

Órgão Superior: MIN.PLAN.ORC.GESTAO

Órgão Subordinado: SUBSECRETARIA DE PLANEJ.,ORCAMENTO E ADM./MP

Unidade Gestora: COORDENACAO GERAL DE RECURSOS LOGISTICOS

Nome do Servidor: SERGIO EDUARDO ARBULU MENDONCA

Cargo: Cargo Superior

Motivo da Viagem:

Participar da 8ª Reunião da Câmara Setorial do Serviço Público, na qual esta Secretaria é membra, que será realizada nos dias 17 de fevereiro/2006, na FUNDACENTRO/SP. O pedido em tela justifica-se pela definição somente hoje da participação na referida reunião, de modo que foi impossível providenciar o pedido de transporte aéreo anteriormente, na forma das normas regulamentares que regem a matéria.

Valor Total da Viagem (passagem + diárias): 673,24

QUADRO DETALHADO DA VIAGEM

Origem	Destino	Data Início	Data Fim	Meio de Transporte	Categoria da Passagem	Valor da Passagem	Número de Diárias	Valor Total das Diárias
Brasília (DF)	São Paulo (SP)	16/02/2006	17/02/2006	Aéreo	Classe Econômica	321,62	0,00	0,00
São Paulo (SP)	Brasília (DF)	17/02/2006	17/02/2006	Aéreo	Classe Econômica	351,62	0,00	0,00

Done

start UOL Webmail - Entra... Viagens_Diárias Final - Tese_Revisad... Página de Transparê... EN 100% 14:48

Página de Transparência Pública - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - Windows Internet Explorer

C:\Documents and Settings\Regina\My Documents\Tese - Documentos\Tese - Documentos\Viagens_Diárias\Viagem_19.mht

Google

Pesquisar web

Página de Transparência Pública - Ministério do Planej...

Norton 360 Fraud monitoring is on

Unidade Gestora: COORDENACAO GERAL DE RECURSOS LOGISTICOS

Nome do Servidor: SERGIO EDUARDO ARBULU MENDONCA

Cargo: Cargo Superior

Motivo da Viagem:

Dia 17/03 ? Participar de Reunião no INMETRO com o Professor João Alziro da Jornada (Presidente do Órgão), referente ao Plano de Carreira do Órgão. Dia 20/03 - Participar de Reunião na CUT, para apresentação da proposta de reajuste salarial/2006. Obs: Tendo em vista que haverá reunião na segunda-feira dia 20/03 pela manhã em SP, o referido servidor viajará do RJ para SP(onde reside) no dia 17/03 após o término da reunião, retornando para Brasília dia 20/03. Saliento ainda que o servidor não receberá diárias nos dias 18 e 19/03/2006. O pedido em tela justifica-se pela definição somente hoje da participação na referida reunião, de modo que foi impossível providenciar o pedido de transporte aéreo anteriormente, na forma das normas regulamentares que regem a matéria.

Valor Total da Viagem (passagem + diárias): 905,84

QUADRO DETALHADO DA VIAGEM

Origem	Destino	Data Início	Data Fim	Meio de Transporte	Categoria da Passagem	Valor da Passagem	Número de Diárias	Valor Total das Diárias
Brasília (DF)	Rio de Janeiro (RJ)	17/03/2006	17/03/2006	Aéreo	Classe Econômica	314,62	0,00	0,00
Rio de Janeiro (RJ)	São Paulo (SP)	17/03/2006	20/03/2006	Aéreo	Classe Econômica	218,62	0,00	0,00
São Paulo (SP)	Brasília (DF)	20/03/2006	20/03/2006	Aéreo	Classe Econômica	317,62	0,00	0,00

Done

start UOL Webmail - Entra... Viagens_Diárias Final - Tese_Revisad... Página de Transparê... EN 100% 14:49

Página de Transparência Pública - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - Windows Internet Explorer

C:\Documents and Settings\Regina\My Documents\Tese - Documentos\Tese - Documentos\Viagens_Diárias\Viagem_20.mht

Google

Pesquisar web

Página de Transparência Pública - Ministério do Planej...

Norton 360 Fraud monitoring is on

Unidades Gestoras

Órgão Superior: MIN.PLAN.ORC.GESTAO

Órgão Subordinado: SUBSECRETARIA DE PLANEJ.,ORÇAMENTO E ADM./MP

Unidade Gestora: COORDENACAO GERAL DE RECURSOS LOGISTICOS

Nome do Servidor: RODRIGO ORTIZ D AVILA ASSUMPCAO

Cargo: Cargo de Direção

Motivo da Viagem:

NO DIA 27/03/2006 EM SÃO PAULO, PARTICIPAR DA OFICINA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO ORGANIZADA PELO (IBAS) E ENTRE OS DIAS 28/03 À 30/03/2006 PARTICIPAR DO MESMO EVENTO NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO.

Valor Total da Viagem (passagem + diárias): 1.426,95

QUADRO DETALHADO DA VIAGEM

Origem	Destino	Data Início	Data Fim	Meio de Transporte	Categoria da Passagem	Valor da Passagem	Número de Diárias	Valor Total das Diárias
Brasília (DF)	São Paulo (SP)	27/03/2006	28/03/2006	Aéreo	Classe Econômica	281,62	1,00	148,45
São Paulo (SP)	Rio de Janeiro (RJ)	28/03/2006	30/03/2006	Aéreo	Classe Econômica	285,62	2,50	371,13
Rio de Janeiro (RJ)	Brasília (DF)	30/03/2006	30/03/2006	Aéreo	Classe Econômica	259,62	0,00	0,00

Done

start UOL Webmail - Entra... Viagens_Diárias Final - Tese_Revisad... Página de Transpar...

My Computer 100%

EN 14:55

Página de Transparência Pública - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - Windows Internet Explorer

C:\Documents and Settings\Regina\My Documents\Tese - Documentos\Tese - Documentos\Viagens_Diárias\Viagem_22.mht

Google

Pesquisar web

Página de Transparência Pública - Ministério do Planej...

Norton 360 Fraud monitoring is on

Unidades Gestoras

Órgão Superior: MIN.PLAN.ORC.GESTAO

Órgão Subordinado: SUBSECRETARIA DE PLANEJ.,ORÇAMENTO E ADM./MP

Unidade Gestora: COORDENACAO GERAL DE RECURSOS LOGISTICOS

Nome do Servidor: RODRIGO ORTIZ D AVILA ASSUMPCAO

Cargo: Cargo de Direção

Motivo da Viagem:

Entre os dias 03/04 à 04/04/2006 em São Paulo Participar de Prospecção para Projeto Computadores para Inclusão. Atividades referentes ao convênio firmado com o Instituto de Pesquisa em Tecnologia da Informação ? IPTI ? convênio nº 005/2005-SPOA/SE/MP. Prospecção de parcerias para o Observatório Nacional de Inclusão Digital ? ONID.

Valor Total da Viagem (passagem + diárias): 850,62

QUADRO DETALHADO DA VIAGEM

Origem	Destino	Data Início	Data Fim	Meio de Transporte	Categoria da Passagem	Valor da Passagem	Número de Diárias	Valor Total das Diárias
Brasília (DF)	São Paulo (SP)	02/04/2006	04/04/2006	Aéreo	Classe Econômica	257,62	2,50	371,13
São Paulo (SP)	Brasília (DF)	04/04/2006	04/04/2006	Aéreo	Classe Econômica	181,62	0,00	0,00

start UOL Webmail - Entra... Viagens_Diárias Final - Tese_Revisad... Página de Transpar...

My Computer 100%

EN 14:56

Página de Transparência Pública - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - Windows Internet Explorer

C:\Documents and Settings\Regina\My Documents\Tese - Documentos\Tese - Documentos\Viagens_Diárias\Viagem_23.mht

Google

Pesquisar web

Página de Transparência Pública - Ministério do Planej...

Norton 360 Fraud monitoring is on

Unidade Gestora: COORDENACAO GERAL DE RECURSOS LOGISTICOS

Nome do Servidor: RODRIGO ORTIZ D AVILA ASSUMPCAO

Cargo: Cargo de Direção

Motivo da Viagem:

Nos dias 27 a 29/06/2006 participará do 12º Congresso Nacional de Informática Pública - CONIP 2006. No dia 30 participará de reunião em Barra do Pirai/RJ na Oficina de Governo Eletrônico do IBAS quando estarão presentes as delegações da Índia, África do Sul e Brasil, tendo em vista que as passagem de BSB/SP/BSB, serão custeadas pelo Conselho da SENAC, necessitando que o MP disponibilize apenas as diárias e as passagens do trecho SP/RIO/SP. OBS: O servidor necessita ir no voo da empresa aérea GOL Qui, 29 Jun 06 Voo 7453 19:30 Saída SAO-Guarulhos-SP (GRU) 20:30 Chegada no RIO-Galeão-RJ (GIG) valor R\$ 319,00 , tendo em vista que o mesmo acompanha a delegações da Índia, África do Sul e Brasil.

Valor Total da Viagem (passagem + diárias): 1.303,13

QUADRO DETALHADO DA VIAGEM

Origem	Destino	Data Início	Data Fim	Meio de Transporte	Categoria da Passagem	Valor da Passagem	Número de Diárias	Valor Total das Diárias
Brasilia (DF)	São Paulo (SP)	27/06/2006	29/06/2006	Aéreo	Classe Econômica	0,00	2,00	296,90
São Paulo (SP)	Rio de Janeiro (RJ)	29/06/2006	30/06/2006	Aéreo	Classe Econômica	368,62	1,50	222,68
Rio de Janeiro (RJ)	São Paulo (SP)	30/06/2006	30/06/2006	Aéreo	Classe Econômica	334,42	0,00	0,00

Done

start UOL Webmail - Entra... Viagens_Diárias Final - Tese_Revisad... Página de Transpar...

EN 100% 14:56

Página de Transparência Pública - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - Windows Internet Explorer

C:\Documents and Settings\Regina\My Documents\Tese - Documentos\Tese - Documentos\Viagens_Diárias\Viagem_24.mht

Google

Pesquisar web

Página de Transparência Pública - Ministério do Planej...

Norton 360 Fraud monitoring is on

Navegação

- Consulta Diárias e Passagens
- Unidades Gestoras

EXTRATO DE DIÁRIAS E PASSAGENS

Órgão Superior: MIN.PLAN.ORC.GESTAO

Órgão Subordinado: FUND.INST.BRASILEIRO DE GEOG.E ESTATISTICA

Unidade Gestora: FUNDACAO IBGE-ADMINISTRACAO CENTRAL/RJ

Nome do Servidor: SERGIO EDUARDO ARBULU MENDONCA

Cargo: Cargo Superior

Motivo da Viagem:

Participar como expositor da Mesa Redonda sobre Gestão de Pessoas no 2º Encontro Nacional de Produtores e Usuários de Informações Sociais, Econômicas e Territoriais.

Valor Total da Viagem (passagem + diárias): 1.539,05

QUADRO DETALHADO DA VIAGEM

Origem	Destino	Data Início	Data Fim	Meio de Transporte	Categoria da Passagem	Valor da Passagem	Número de Diárias	Valor Total das Diárias
Brasilia (DF)	Rio de Janeiro (RJ)	23/08/2006	24/08/2006	Aéreo	Classe Econômica	1.231,87	1,50	266,93

Done

start UOL Webmail - Entra... Viagens_Diárias Final - Tese_Revisad... Página de Transpar...

EN 100% 15:01

Página de Transparência Pública - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - Windows Internet Explorer

C:\Documents and Settings\Regina\My Documents\Tese - Documentos\Tese - Documentos\Viagens_Diárias\Viagem_25.mht

Google

Página de Transparência Pública - Ministério do Plane...

Norton 360 Fraud monitoring is on

Órgão Superior: MIN.PLAN.ORC.GESTAO

Órgão Subordinado: SUBSECRETARIA DE PLANEJ.,ORCAMENTO E ADM./MP

Unidade Gestora: COORDENACAO GERAL DE RECURSOS LOGISTICOS

Nome do Servidor: RODRIGO ORTIZ D AVILA ASSUMPCAO

Cargo: Cargo de Direção

Motivo da Viagem:

No dia 21/08/2006 em São Paulo irá participar de reunião com a OSCIP OXIGÊNIO ? Desenvolvimento de Políticas Públicas e Sociais para iniciar o planejamento referente ao Convênio nº 003/2006 - CRC/SP, tendo em vista que o servidor necessita retornar para Brasília dia 22/08/2006 no início da manhã pois o evento se encerra dia 21/08/2006 as 21:00hs.

Valor Total da Viagem (passagem + diárias) : 771,17

QUADRO DETALHADO DA VIAGEM

Origem	Destino	Data Início	Data Fim	Meio de Transporte	Categoria da Passagem	Valor da Passagem	Número de Diárias	Valor Total das Diárias
Brasília (DF)	São Paulo (SP)	21/08/2006	22/08/2006	Aéreo	Classe Econômica	329,12	1,50	222,68
São Paulo (SP)	Brasília (DF)	22/08/2006	22/08/2006	Aéreo	Classe Econômica	179,12	0,00	0,00

Done

start UOL Webmail - Entra... Viagens_Diárias Final - Tese_Revisad... Página de Transpar...

EN 100% 15:02

Página de Transparência Pública - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - Windows Internet Explorer

C:\Documents and Settings\Regina\My Documents\Tese - Documentos\Tese - Documentos\Viagens_Diárias\Viagem_26.mht

Google

Página de Transparência Pública - Ministério do Plane...

Norton 360 Fraud monitoring is on

Órgão Superior: MIN.PLAN.ORC.GESTAO

Órgão Subordinado: SUBSECRETARIA DE PLANEJ.,ORCAMENTO E ADM./MP

Unidade Gestora: COORDENACAO GERAL DE RECURSOS LOGISTICOS

Nome do Servidor: RODRIGO ORTIZ D AVILA ASSUMPCAO

Cargo: Cargo de Direção

Motivo da Viagem:

No dia 25/09/2006 em São Paulo irá participar dde reunião com a OSCIP OXIGÊNIO ? Desenvolvimento de Políticas Públicas e Sociais para dar continuidade ao planejamento referente ao Convênio nº 003/2006 - CRC/SP e realizar visita ao Centro de Reconicionamento de Computadores - CRC.

Valor Total da Viagem (passagem + diárias) : 620,17

QUADRO DETALHADO DA VIAGEM

Origem	Destino	Data Início	Data Fim	Meio de Transporte	Categoria da Passagem	Valor da Passagem	Número de Diárias	Valor Total das Diárias
Brasília (DF)	São Paulo (SP)	25/09/2006	26/09/2006	Aéreo	Classe Econômica	178,62	1,50	222,68
São Paulo (SP)	Brasília (DF)	26/09/2006	26/09/2006	Aéreo	Classe Econômica	178,62	0,00	0,00

Imprimir

Done

start UOL Webmail - Entra... Viagens_Diárias Final - Tese_Revisad... Página de Transpar...

EN 100% 15:03

Portal da Transparência nos Recursos Públicos Federais - Windows Internet Explorer

C:\Documents and Settings\Regina\My Documents\Tese - Documentos\Tese - Documentos\Viagens_Diárias\Viagem_ROA_PTrans_2004(2).mht

Google

Portal da Transparência nos Recursos Públicos Federais

Norton 360 Fraud monitoring is on

Controladoria-Geral da União - CGU

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA

Fale Conosco | Perguntas Frequentes | Glossário | Links

O Portal | Origem dos Dados | Consulta a Gastos Públicos | Consulta a Convênios | Aprenda Mais | Notícias | Transparência no Governo

Despesas por Órgão

Página inicial | Órgãos Superiores | Órgãos | Unidade Gestora | Elementos de Despesa | Favorecidos

Repasses

Total destinado em âmbito nacional em 2004: **R\$ 744.744.522.516,26**
 Órgão Superior MIN.PLAN.ORG.GESTAO: **R\$ 1.440.119.714,87**
 Órgão/Entidade Vinculada SUBSECRETARIA DE PLANEJ.,ORÇAMENTO E ADM./MP: **R\$ 547.240.961,06**
 Unidade Gestora COORDENACAO GERAL DE RECURSOS LOGISTICOS: **R\$ 120.921.076,97**
 Despesa Outras Despesas Correntes - Diárias - Civil: **R\$ 1.184.484,86**
 Favorecido RODRIGO ORTIZ D AVILA ASSUMPCAO: **R\$ 17.255,88**

Data	Documento	Programa	Ação de Governo	Valor
20/08/2004	2004OB903031	0798 - Compras Governamentais	2272 - Gestão e Administração do Programa	121,85
25/08/2004	2004OB903074	0798 - Compras Governamentais	2272 - Gestão e Administração do Programa	121,85
15/09/2004	2004OB903488	0798 - Compras Governamentais	2272 - Gestão e Administração do Programa	3.730,60
16/09/2004	2004OB903551	0798 - Compras Governamentais	2272 - Gestão e Administração do Programa	270,30
22/09/2004	2004OB903696	0798 - Compras Governamentais	2272 - Gestão e Administração do Programa	121,85
04/10/2004	2004OB903859	0798 - Compras Governamentais	2272 - Gestão e Administração do Programa	430,14
13/10/2004	2004OB904028	0798 - Compras Governamentais	2272 - Gestão e Administração do Programa	4.276,93
28/10/2004	2004OB904333	0798 - Compras Governamentais	2272 - Gestão e Administração do Programa	121,85
11/11/2004	2004OB904589	0798 - Compras Governamentais	2272 - Gestão e Administração do Programa	121,85
22/11/2004	2004OB904815	0798 - Compras Governamentais	2272 - Gestão e Administração do Programa	3.125,44
09/12/2004	2004OB905237	0798 - Compras Governamentais	2272 - Gestão e Administração do Programa	121,84

Página 2/2 | < Primeira | < Anterior | Próxima > | Última > | Ir para página: nº página

As informações apresentadas nesta página são de responsabilidade da STN (origem SIAFI)
 Dados de janeiro de 2004 a novembro de 2007.

Done

Start UOL Webmail - Entra... Viagens_Diárias Final - Tese_Revisad... Portal da Transparên...

Portal da Transparência nos Recursos Públicos Federais - Windows Internet Explorer

C:\Documents and Settings\Regina\My Documents\Tese - Documentos\Tese - Documentos\Viagens_Diárias\Viagem_ROA_PTrans_2005.mht

Google

Portal da Transparência nos Recursos Públicos Federais

Norton 360 Fraud monitoring is on

Controladoria-Geral da União - CGU

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA

Fale Conosco | Perguntas Frequentes | Glossário | Links

O Portal | Origem dos Dados | Consulta a Gastos Públicos | Consulta a Convênios | Aprenda Mais | Notícias | Transparência no Governo

Despesas por Órgão

Página inicial | Órgãos Superiores | Órgãos | Unidade Gestora | Elementos de Despesa | Favorecidos

Repasses

Total destinado em âmbito nacional em 2005: **R\$ 908.730.383.714,14**
 Órgão Superior MIN.PLAN.ORG.GESTAO: **R\$ 1.636.753.554,10**
 Órgão/Entidade Vinculada SUBSECRETARIA DE PLANEJ.,ORÇAMENTO E ADM./MP: **R\$ 802.244.774,21**
 Unidade Gestora COORDENACAO GERAL DE RECURSOS LOGISTICOS: **R\$ 186.972.324,87**
 Despesa Outras Despesas Correntes - Diárias - Civil: **R\$ 833.226,91**
 Favorecido RODRIGO ORTIZ D AVILA ASSUMPCAO: **R\$ 19.520,53**

Data	Documento	Programa	Ação de Governo	Valor
21/02/2005	2005OB900369	0798 - Compras Governamentais	2272 - Gestão e Administração do Programa	121,84
02/03/2005	2005OB900448	0798 - Compras Governamentais	2272 - Gestão e Administração do Programa	4.877,60
09/03/2005	2005OB900562	0798 - Compras Governamentais	2272 - Gestão e Administração do Programa	404,02
18/03/2005	2005OB900660	0798 - Compras Governamentais	2272 - Gestão e Administração do Programa	262,93
30/03/2005	2005OB900749	1088 - Gestão Pública para um Brasil de Todos	2272 - Gestão e Administração do Programa	121,85
13/04/2005	2005OB900897	0798 - Compras Governamentais	2272 - Gestão e Administração do Programa	121,84
27/04/2005	2005OB901041	0798 - Compras Governamentais	2272 - Gestão e Administração do Programa	121,84
11/05/2005	2005OB901188	0803 - Recursos para o Desenvolvimento	4506 - Captação de Recursos Externos de Organismos Financeiros Multilaterais e Governamentais Bilaterais	121,84
16/05/2005	2005OB901245	0798 - Compras Governamentais	2272 - Gestão e Administração do Programa	262,92
27/05/2005	2005OB901361	0798 - Compras Governamentais	2272 - Gestão e Administração do Programa	262,92
27/05/2005	2005OB901364	0798 - Compras Governamentais	2272 - Gestão e Administração do Programa	0,01
03/06/2005	2005OB901405	0798 - Compras Governamentais	2272 - Gestão e Administração do Programa	404,02
14/06/2005	2005OB901562	0798 - Compras Governamentais	2272 - Gestão e Administração do Programa	121,85
28/06/2005	2005OB901722	0798 - Compras Governamentais	2272 - Gestão e Administração do Programa	0,01
08/08/2005	2005OB902134	0798 - Compras Governamentais	2272 - Gestão e Administração do Programa	121,85

Página 1/2 | < Primeira | < Anterior | Próxima > | Última > | Ir para página: nº página

As informações apresentadas nesta página são de responsabilidade da STN (origem SIAFI)
 Dados de janeiro de 2004 a abril de 2007.

Melhor visualizado Resolução: 800x600

Start UOL Webmail - Entra... Viagens_Diárias Final - Tese_Revisad... Portal da Transparên...

Portal da Transparência nos Recursos Públicos Federais - Windows Internet Explorer

C:\Documents and Settings\Regina\My Documents\Tese - Documentos\Tese - Documentos\Viagens_Diárias\Viagem_ROA_PTrans_2005(2).mht

Google

Portal da Transparência nos Recursos Públicos Federais

Norton 360 Fraud monitoring is on

Controladoria-Geral da União - CGU

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA

Fale Conosco | Perguntas Frequentes | Glossário | Links

O Portal | Origem dos Dados | Consulta a Gastos Públicos | Consulta a Convênios | Aprenda Mais | Notícias | Transparência no Governo

Despesas por Órgão

Página inicial | Órgãos Superiores | Órgãos | Unidade Gestora | Elementos de Despesa | Favorecidos

Repasses

Total destinado em âmbito nacional em 2005: **R\$ 908.730.383.714,14**
 Órgão Superior MIN.PLAN.ORG.GESTAO: **R\$ 1.636.733.554,10**
 Órgão/Entidade Vinculada SUBSECRETARIA DE PLANEJ.,ORÇAMENTO E ADM./MP: **R\$ 802.244.774,21**
 Unidade Gestora COORDENACAO GERAL DE RECURSOS LOGISTICOS: **R\$ 186.972.324,87**
 Despesa Outras Despesas Correntes - Diárias - Civil: **R\$ 833.226,91**
 Favorecido RODRIGO ORTIZ D AVILA ASSUMPÇÃO: **R\$ 19.520,53**

Data	Documento	Programa	Ação de Governo	Valor
15/08/2005	2005OB902214	0798 - Compras Governamentais	2272 - Gestão e Administração do Programa	459,00
22/08/2005	2005OB902286	0798 - Compras Governamentais	2272 - Gestão e Administração do Programa	121,85
13/09/2005	2005OB902546	0798 - Compras Governamentais	2272 - Gestão e Administração do Programa	121,85
29/09/2005	2005OB902724	0798 - Compras Governamentais	2272 - Gestão e Administração do Programa	5.477,44
06/10/2005	2005OB902838	0798 - Compras Governamentais	2272 - Gestão e Administração do Programa	141,08
06/10/2005	2005OB902829	0798 - Compras Governamentais	2272 - Gestão e Administração do Programa	141,08
13/10/2005	2005OB902915	0798 - Compras Governamentais	2272 - Gestão e Administração do Programa	693,56
04/11/2005	2005OB903120	0798 - Compras Governamentais	2272 - Gestão e Administração do Programa	250,55
22/11/2005	2005OB903327	0798 - Compras Governamentais	2272 - Gestão e Administração do Programa	121,85
23/11/2005	2005OB903361	0798 - Compras Governamentais	2272 - Gestão e Administração do Programa	121,85
28/11/2005	2005OB903431	0798 - Compras Governamentais	2272 - Gestão e Administração do Programa	121,85
05/12/2005	2005OB903558	0798 - Compras Governamentais	2272 - Gestão e Administração do Programa	262,93
08/12/2005	2005OB903605	0798 - Compras Governamentais	2272 - Gestão e Administração do Programa	4.158,30

Página 2/2 | < Primeira | < Anterior | Próxima > | Última > | Ir para página: nº página

As informações apresentadas nesta página são de responsabilidade da STN (origem SIAFI)

Done

UOL Webmail - Entra... Viagens_Diárias Final - Tese_Revisad... Portal da Transparên...

Portal da Transparência nos Recursos Públicos Federais - Windows Internet Explorer

C:\Documents and Settings\Regina\My Documents\Tese - Documentos\Tese - Documentos\Viagens_Diárias\Viagem_ROA_PTrans_2006.mht

Google

Portal da Transparência nos Recursos Públicos Federais

Norton 360 Fraud monitoring is on

Controladoria-Geral da União - CGU

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA

Fale Conosco | Perguntas Frequentes | Glossário | Links

O Portal | Origem dos Dados | Consulta a Gastos Públicos | Consulta a Convênios | Aprenda Mais | Notícias | Transparência no Governo

Despesas por Órgão

Página inicial | Órgãos Superiores | Órgãos | Unidade Gestora | Elementos de Despesa | Favorecidos

Repasses

Total destinado em âmbito nacional em 2006: **R\$ 959.914.297.880,43**
 Órgão Superior MIN.PLAN.ORG.GESTAO: **R\$ 1.990.852.295,38**
 Órgão/Entidade Vinculada SUBSECRETARIA DE PLANEJ.,ORÇAMENTO E ADM./MP: **R\$ 956.825.990,71**
 Unidade Gestora COORDENACAO GERAL DE RECURSOS LOGISTICOS: **R\$ 153.539.084,32**
 Despesa Outras Despesas Correntes - Diárias - Civil: **R\$ 680.260,95**
 Favorecido RODRIGO ORTIZ D AVILA ASSUMPÇÃO: **R\$ 8.148,46**

Data	Documento	Programa	Ação de Governo	Valor
23/01/2006	2006OB900161	0798 - Compras Governamentais	2272 - Gestão e Administração do Programa	121,85
06/02/2006	2006OB900274	0798 - Compras Governamentais	2272 - Gestão e Administração do Programa	404,02
06/03/2006	2006OB900546	0798 - Compras Governamentais	2272 - Gestão e Administração do Programa	262,93
13/03/2006	2006OB900619	0798 - Compras Governamentais	2272 - Gestão e Administração do Programa	262,93
22/03/2006	2006OB900760	0798 - Compras Governamentais	2272 - Gestão e Administração do Programa	600,09
28/03/2006	2006OB900852	0798 - Compras Governamentais	2272 - Gestão e Administração do Programa	411,38
12/04/2006	2006OB901069	0798 - Compras Governamentais	2272 - Gestão e Administração do Programa	262,93
02/05/2006	2006OB901212	0798 - Compras Governamentais	2272 - Gestão e Administração do Programa	262,93
01/06/2006	2006OB901602	0798 - Compras Governamentais	2272 - Gestão e Administração do Programa	686,19
29/06/2006	2006OB901920	0798 - Compras Governamentais	2272 - Gestão e Administração do Programa	600,09
02/08/2006	2006OB902346	0798 - Compras Governamentais	2272 - Gestão e Administração do Programa	262,93
16/08/2006	2006OB902503	0798 - Compras Governamentais	2272 - Gestão e Administração do Programa	262,93
20/09/2006	2006OB902894	0798 - Compras Governamentais	2272 - Gestão e Administração do Programa	262,93
02/10/2006	2006OB903016	0798 - Compras Governamentais	2272 - Gestão e Administração do Programa	250,55
26/10/2006	2006OB903284	0798 - Compras Governamentais	2272 - Gestão e Administração do Programa	121,85

Página 1/2 | < Primeira | < Anterior | Próxima > | Última > | Ir para página: nº página

Start UOL Webmail - Entra... Viagens_Diárias Final - Tese_Revisad... Portal da Transparên...

Portal da Transparência nos Recursos Públicos Federais - Windows Internet Explorer

C:\Documents and Settings\Regina\My Documents\Tese - Documentos\Tese - Documentos\Viagens_Diárias\Viagem_ROA_PTrans_2006(2).mht

Google

Portal da Transparência nos Recursos Públicos Federais

Norton 360 Fraud monitoring is on

Controladoria-Geral da União - CGU

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA

Fale conosco | Perguntas Frequentes | Glossário | Links

O Portal | Origem dos Dados | Consulta a Gastos Públicos | Consulta a Convênios | Aprenda Mais | Notícias | Transparência no Governo

Despesas por Órgão

Página inicial | Órgãos Superiores | **Órgãos** | Unidade Gestora | Elementos de Despesa | Favorecidos

Repasses

Total destinado em âmbito nacional em 2006: R\$ 959.914.297.880,43
 Órgão Superior MIN.PLAN.ORG.GESTAO: R\$ 1.990.852.295,38
 Órgão/Entidade Vinculada SUBSECRETARIA DE PLANEJ.ORÇAMENTO E ADM./MP: R\$ 966.825.990,71
 Unidade Gestora COORDENACAO GERAL DE RECURSOS LOGISTICOS: R\$ 153.539.084,32
 Despesa Outras Despesas Correntes - Diárias - Civil: R\$ 680.260,95
 Favorecido RODRIGO ORTIZ D AVILA ASSUMPCAO: R\$ 8.148,46

Data	Documento	Programa	Ação de Governo	Valor
16/11/2006	2006OB903482	0798 - Compras Governamentais	2272 - Gestão e Administração do Programa	262,93
20/11/2006	2006OB903518	0798 - Compras Governamentais	2272 - Gestão e Administração do Programa	54,98
19/12/2006	2006OB903877	0798 - Compras Governamentais	2272 - Gestão e Administração do Programa	2.794,02

Página 2/2 | Primeira | Anterior | Próxima | Última | Ir para página: nº página

As informações apresentadas nesta página são de responsabilidade da STN (origem SIAFI)
 Dados de janeiro de 2004 a novembro de 2007.
 Melhor visualizado Resolução: 800x600

Done

start UOL Webmail - Entra... Viagens_Diárias Final - Tese_Revisad... Portal da Transparên...

Internet 100% 15:07

Portal da Transparência nos Recursos Públicos Federais - Windows Internet Explorer

C:\Documents and Settings\Regina\My Documents\Tese - Documentos\Tese - Documentos\Viagens_Diárias\Viagem_SEAM_PTrans_2004.mht

Google

Portal da Transparência nos Recursos Públicos Federais

Norton 360 Fraud monitoring is on

Controladoria-Geral da União - CGU

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA

Fale conosco | Perguntas Frequentes | Glossário | Links

O Portal | Origem dos Dados | Consulta a Gastos Públicos | Consulta a Convênios | Aprenda Mais | Notícias | Transparência no Governo

Favorecido SERGIO EDUARDO ARBULU MENDONCA: R\$ 5.450,66

Data	Documento	Programa	Ação de Governo	Valor
23/01/2004	2004OB000215	1054 - Gestão de Recursos Humanos e Democratização das Relações de Trabalho no Setor Público	4830 - Gerências Regionais de Administração de Pessoal - GERAP	137,74
23/01/2004	2004OB000216	1054 - Gestão de Recursos Humanos e Democratização das Relações de Trabalho no Setor Público	4830 - Gerências Regionais de Administração de Pessoal - GERAP	137,74
23/01/2004	2004OB000218	1054 - Gestão de Recursos Humanos e Democratização das Relações de Trabalho no Setor Público	4830 - Gerências Regionais de Administração de Pessoal - GERAP	192,72
30/01/2004	2004OB000310	1054 - Gestão de Recursos Humanos e Democratização das Relações de Trabalho no Setor Público	4830 - Gerências Regionais de Administração de Pessoal - GERAP	137,74
05/02/2004	2004OB900038	1054 - Gestão de Recursos Humanos e Democratização das Relações de Trabalho no Setor Público	2655 - Capacitação dos Técnicos e Gerentes de Recursos Humanos do Sistema de Pessoal Civil - SIPEC	137,74
13/02/2004	2004OB900132	1054 - Gestão de Recursos Humanos e Democratização das Relações de Trabalho no Setor Público	2655 - Capacitação dos Técnicos e Gerentes de Recursos Humanos do Sistema de Pessoal Civil - SIPEC	137,74
26/02/2004	2004OB900199	1054 - Gestão de Recursos Humanos e Democratização das Relações de Trabalho no Setor Público	2655 - Capacitação dos Técnicos e Gerentes de Recursos Humanos do Sistema de Pessoal Civil - SIPEC	137,74
27/02/2004	2004OB900202	1054 - Gestão de Recursos Humanos e Democratização das Relações de Trabalho no Setor Público	2655 - Capacitação dos Técnicos e Gerentes de Recursos Humanos do Sistema de Pessoal Civil - SIPEC	137,74
11/03/2004	2004OB900370	1054 - Gestão de Recursos Humanos e Democratização das Relações de Trabalho no Setor Público	4830 - Gerências Regionais de Administração de Pessoal - GERAP	137,74
24/03/2004	2004OB000399	1054 - Gestão de Recursos Humanos e Democratização das Relações de Trabalho no Setor Público	2655 - Capacitação dos Técnicos e Gerentes de Recursos Humanos do Sistema de Pessoal Civil - SIPEC	137,74

start UOL Webmail - Entra... Viagens_Diárias Final - Tese_Revisad... Portal da Transparên...

Internet 100% 15:08

Portal da Transparência nos Recursos Públicos Federais - Windows Internet Explorer

C:\Documents and Settings\Regina\My Documents\Tese - Documentos\Tese - Documentos\Viagens_Diárias\Viagem_SEAM_PTrans_2004.(2).mht

Google

Portal da Transparência nos Recursos Públicos Federais

Norton 360 Fraud monitoring is on

Controladoria-Geral da União - CGU

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA

Fale Conosco | Perguntas Frequentes | Glossário | Links

O Portal | Origem dos Dados | Consulta a Gastos Públicos | Consulta a Convênios | Aprenda Mais | Notícias | Transparência no Governo

Favorecido SERGIO EDUARDO ARBULU MENDONÇA: R\$ 5.450,66

Data	Documento	Programa	Ação de Governo	Valor
18/05/2004	20040B901316	1054 - Gestão de Recursos Humanos e Democratização das Relações de Trabalho no Setor Público	6274 - Sistema de Negociação Permanente L SNP	136,60
26/05/2004	20040B901431	1054 - Gestão de Recursos Humanos e Democratização das Relações de Trabalho no Setor Público	6274 - Sistema de Negociação Permanente L SNP	136,60
28/05/2004	20040B901469	1054 - Gestão de Recursos Humanos e Democratização das Relações de Trabalho no Setor Público	6274 - Sistema de Negociação Permanente L SNP	136,60
01/07/2004	20040B902068	1054 - Gestão de Recursos Humanos e Democratização das Relações de Trabalho no Setor Público	2655 - Capacitação dos Técnicos e Gerentes de Recursos Humanos do Sistema de Pessoal Civil - SIPEC	262,70
05/07/2004	20040B902198	1054 - Gestão de Recursos Humanos e Democratização das Relações de Trabalho no Setor Público	6274 - Sistema de Negociação Permanente L SNP	136,60
13/07/2004	20040B902396	1054 - Gestão de Recursos Humanos e Democratização das Relações de Trabalho no Setor Público	6274 - Sistema de Negociação Permanente L SNP	136,60
19/07/2004	20040B902496	1054 - Gestão de Recursos Humanos e Democratização das Relações de Trabalho no Setor Público	4830 - Gerências Regionais de Administração de Pessoal - GERAP	136,60
23/07/2004	20040B902573	1054 - Gestão de Recursos Humanos e Democratização das Relações de Trabalho no Setor Público	4830 - Gerências Regionais de Administração de Pessoal - GERAP	136,60
11/08/2004	20040B902809	1054 - Gestão de Recursos Humanos e Democratização das Relações de Trabalho no Setor Público	2655 - Capacitação dos Técnicos e Gerentes de Recursos Humanos do Sistema de Pessoal Civil - SIPEC	136,60
16/08/2004	20040B902884	1054 - Gestão de Recursos Humanos e Democratização das Relações de Trabalho no Setor Público	6274 - Sistema de Negociação Permanente L SNP	136,60

Done

start UOL Webmail - Entra... Viagens_Diárias Final - Tese_Revisad... Portal da Transparên...

EN 100% 15:08

Portal da Transparência nos Recursos Públicos Federais - Windows Internet Explorer

C:\Documents and Settings\Regina\My Documents\Tese - Documentos\Tese - Documentos\Viagens_Diárias\Viagem_SEAM_PTrans_2004.(3).mht

Google

Portal da Transparência nos Recursos Públicos Federais

Norton 360 Fraud monitoring is on

Controladoria-Geral da União - CGU

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA

Fale Conosco | Perguntas Frequentes | Glossário | Links

O Portal | Origem dos Dados | Consulta a Gastos Públicos | Consulta a Convênios | Aprenda Mais | Notícias | Transparência no Governo

Despesas por Órgão

Página inicial | Órgãos Superiores | Órgãos | Unidade Gestora | Elementos de Despesa | Favorecidos

Repasses

Total destinado em âmbito nacional em 2004: R\$ 744.744.522.516,26

Órgão Superior MIN.PLAN.ORG.GESTAO: R\$ 1.440.119.714,87

Órgão/Entidade Vinculada SUBSECRETARIA DE PLANEJ., ORCAMENTO E ADM./MP: R\$ 347.240.961,06

Unidade Gestora COORDENACAO GERAL DE RECURSOS LOGISTICOS: R\$ 1.205.921.076,97

Despesa Outras Despesas Correntes - Diárias - Civil: R\$ 1.184.484,86

Favorecido SERGIO EDUARDO ARBULU MENDONÇA: R\$ 5.450,66

Data	Documento	Programa	Ação de Governo	Valor
19/11/2004	20040B904777	1054 - Gestão de Recursos Humanos e Democratização das Relações de Trabalho no Setor Público	4830 - Gerências Regionais de Administração de Pessoal - GERAP	532,75
02/12/2004	20040B905037	1054 - Gestão de Recursos Humanos e Democratização das Relações de Trabalho no Setor Público	6274 - Sistema de Negociação Permanente L SNP	136,60
15/12/2004	20040B905414	1054 - Gestão de Recursos Humanos e Democratização das Relações de Trabalho no Setor Público	6274 - Sistema de Negociação Permanente L SNP	136,60

Página 3/3 | Primeira | Anterior | Próxima | Última | Ir para página: nº página

As informações apresentadas nesta página são de responsabilidade da STN (origem SIAFI)
Dados de janeiro de 2004 a novembro de 2007.

Melhor visualizado Resolução: 800x600

Done

start UOL Webmail - Entra... Viagens_Diárias Final - Tese_Revisad... Portal da Transparên...

EN 100% 15:09

Portal da Transparência nos Recursos Públicos Federais - Windows Internet Explorer

C:\Documents and Settings\Regina\My Documents\Tese - Documentos\Tese - Documentos\Viagens_Diárias\Viagem_SEAM_PTrans_2005.mht

Google

Portal da Transparência nos Recursos Públicos Federais

Norton 360 Fraud monitoring is on

Controladoria-Geral da União - CGU

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA

Fale Conosco | Perguntas Frequentes | Glossário | Links

O Portal | Origem dos Dados | Consulta a Gastos Públicos | Consulta a Convênios | Aprenda Mais | Notícias | Transparência no Governo

Favorecido SERGIO EDUARDO ARBULU MENDONÇA: R\$ 2.894,95

Data	Documento	Programa	Ação de Governo	Valor
15/02/2005	2005OB900328	1054 - Gestão de Recursos Humanos e Democratização das Relações de Trabalho no Setor Público	4064 - Auditoria na Área de Recursos Humanos	136,60
15/02/2005	2005OB900329	1054 - Gestão de Recursos Humanos e Democratização das Relações de Trabalho no Setor Público	4064 - Auditoria na Área de Recursos Humanos	136,60
01/03/2005	2005OB900436	1054 - Gestão de Recursos Humanos e Democratização das Relações de Trabalho no Setor Público	6274 - Negociação Coletiva no Serviço Público Federal	136,60
29/03/2005	2005OB900738	1054 - Gestão de Recursos Humanos e Democratização das Relações de Trabalho no Setor Público	4064 - Auditoria na Área de Recursos Humanos	136,60
11/04/2005	2005OB900859	1054 - Gestão de Recursos Humanos e Democratização das Relações de Trabalho no Setor Público	6274 - Negociação Coletiva no Serviço Público Federal	136,59
18/04/2005	2005OB900954	1054 - Gestão de Recursos Humanos e Democratização das Relações de Trabalho no Setor Público	4064 - Auditoria na Área de Recursos Humanos	0,01
26/04/2005	2005OB901006	1054 - Gestão de Recursos Humanos e Democratização das Relações de Trabalho no Setor Público	6274 - Negociação Coletiva no Serviço Público Federal	0,01
28/06/2005	2005OB901715	1054 - Gestão de Recursos Humanos e Democratização das Relações de Trabalho no Setor Público	4064 - Auditoria na Área de Recursos Humanos	485,13
03/08/2005	2005OB902069	0750 - Apoio Administrativo	86AT - Gestão dos Bens Imóveis e da Complementação de Aposentadorias e Pensões da Esctna Rede Ferroviária Federal S.A (Crédito Extraordinário)	136,60
29/08/2005	2005OB902352	0750 - Apoio Administrativo	86AT - Gestão dos Bens Imóveis e da Complementação de Aposentadorias e Pensões da Esctna Rede Ferroviária Federal S.A (Crédito Extraordinário)	191,58
		1054 - Gestão de Recursos Humanos e		

start UOL Webmail - Entra... Viagens_Diárias Final - Tese_Revisad... Portal da Transparên... EN 100% 15:09

Portal da Transparência nos Recursos Públicos Federais - Windows Internet Explorer

C:\Documents and Settings\Regina\My Documents\Tese - Documentos\Tese - Documentos\Viagens_Diárias\Viagem_SEAM_PTrans_2005(2).mht

Google

Portal da Transparência nos Recursos Públicos Federais

Norton 360 Fraud monitoring is on

Controladoria-Geral da União - CGU

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA

Fale Conosco | Perguntas Frequentes | Glossário | Links

O Portal | Origem dos Dados | Consulta a Gastos Públicos | Consulta a Convênios | Aprenda Mais | Notícias | Transparência no Governo

Despesas por Órgão

Página inicial | Órgãos Superiores | Órgãos | Unidade Gestora | Elementos de Despesa | Favorecidos

Repasses

Total destinado em âmbito nacional em 2005: R\$ 908.730.383.714,14

Órgão Superior MIN.PLAN.ORC.GESTAO: R\$ 1.636.753.554,10

Órgão/Entidade Vinculada SUBSECRETARIA DE PLANEJ.,ORCAMENTO E ADM./MP: R\$ 802.244.774,21

Unidade Gestora COORDENACAO GERAL DE RECURSOS LOGISTICOS: R\$ 1.86.972.324,87

Despesa Outras Despesas Correntes - Diárias - Civil: R\$ 833.226,91

Favorecido SERGIO EDUARDO ARBULU MENDONÇA: R\$ 2.894,95

Data	Documento	Programa	Ação de Governo	Valor
21/12/2005	2005OB903791	1054 - Gestão de Recursos Humanos e Democratização das Relações de Trabalho no Setor Público	2655 - Capacitação dos Técnicos e Gerentes de Recursos Humanos do Sistema de Pessoal Civil - SIPEC	136,60
26/12/2005	2005OB903835	1054 - Gestão de Recursos Humanos e Democratização das Relações de Trabalho no Setor Público	2655 - Capacitação dos Técnicos e Gerentes de Recursos Humanos do Sistema de Pessoal Civil - SIPEC	307,18

Página 2/2 | Primeira | Anterior | Próxima | Última | Ir para página: [n] página

As informações apresentadas nesta página são de responsabilidade da STN (origem SIAFI) Dados de janeiro de 2004 a novembro de 2007.

Melhor visualizado Resolução: 800x600

Done start UOL Webmail - Entra... Viagens_Diárias Final - Tese_Revisad... Portal da Transparên... EN 100% 15:10

Portal da Transparência nos Recursos Públicos Federais - Windows Internet Explorer

C:\Documents and Settings\Regina\My Documents\Tese - Documentos\Tese - Documentos\Viagens_Diárias\Viagem_SEAM_PTTrans_2006.mht

Google

Portal da Transparência nos Recursos Públicos Federais

Norton 360 Fraud monitoring is on

Controladoria-Geral da União - CGU

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA

Fale conosco | Perguntas Frequentes | Glossário | Links

O Portal | Origem dos Dados | Consulta a Gastos Públicos | Consulta a Convênios | Aprenda Mais | Notícias | Transparência no Governo

Total destinado em âmbito nacional em 2006: R\$ 959.914.297.880,43
 Órgão Superior MIN.PLAN.ORG.GESTAO: R\$ 1.990.852.295,38
 Órgão Entidade Vinculada SUBSECRETARIA DE PLANEJ.ORCAMENTO E ADM./MP: R\$ 966.823.590,71
 Unidade Gestora COORDENACAO GERAL DE RECURSOS LOGISTICOS: R\$ 153.539.084,32
 Despesa Outras Despesas Correntes - Diárias - Civil: R\$ 680.260,95
 Favorecido SERGIO EDUARDO ARBULU MENDONCA: R\$ 1.372,68

Data	Documento	Programa	Ação de Governo	Valor
01/02/2006	2006OB900228	1054 - Gestão de Recursos Humanos e Democratização das Relações de Trabalho no Setor Público	2655 - Capacitação dos Técnicos e Gerentes de Recursos Humanos do Sistema de Pessoal Civil - SIPEC	225,57
13/02/2006	2006OB900324	1054 - Gestão de Recursos Humanos e Democratização das Relações de Trabalho no Setor Público	4064 - Auditoria na Área de Recursos Humanos	307,18
16/03/2006	2006OB900691	1054 - Gestão de Recursos Humanos e Democratização das Relações de Trabalho no Setor Público	2655 - Capacitação dos Técnicos e Gerentes de Recursos Humanos do Sistema de Pessoal Civil - SIPEC	54,98
03/07/2006	2006OB901952	1054 - Gestão de Recursos Humanos e Democratização das Relações de Trabalho no Setor Público	4064 - Auditoria na Área de Recursos Humanos	136,60
27/11/2006	2006OB903618	1054 - Gestão de Recursos Humanos e Democratização das Relações de Trabalho no Setor Público	2272 - Gestão e Administração do Programa	252,20
05/12/2006	2006OB903716	1054 - Gestão de Recursos Humanos e Democratização das Relações de Trabalho no Setor Público	2272 - Gestão e Administração do Programa	396,15

Página 1/1 | < Primeira | < Anterior | Próxima > | Última > | Ir para página: página

As informações apresentadas nesta página são de responsabilidade da STN (origem SIAFI)
 Dados de janeiro de 2004 a abril de 2007.

Melhor visualizado Resolução: 800x600

start UOL Webmail - Entra... Viagens_Diárias Final - Tese_Revisad... Portal da Transparên... Internet 100% 15:10

ANEXOS – CARTÕES CORPORATIVOS

Portal da Transparência nos Recursos Públicos Federais - Windows Internet Explorer

C:\Documents and Settings\Regina\My Documents\Tese - Documentos\Cartoes_corporativos\Cartoes_corp_MPOG_2007.mht

Google

Pesquisar web

Portal da Transparência nos Recursos Públicos Federais

Norton 360 Fraud monitoring is on

Controladoria-Geral da União - CGU

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA

Fale Conosco | Perguntas Frequentes | Glossário | Links

O Portal | Origem dos Dados | Consulta a Gastos Públicos | Consulta a Convênios | Aprenda Mais | Notícias | Transparência no Governo

Cartões de Pagamentos do Governo Federal por Órgão

[Página inicial](#) | [Órgãos Superiores](#) | **Órgãos**

Selecione o **ÓRGÃO/ENTIDADE VINCULADA** de seu interesse para obter o detalhamento do Valor pago

Total de pagamentos efetuados com Cartões de Pagamentos do Governo Federal em 2007: R\$ 19.510.402,26

Órgão: **MIN.PLAN.ORG.GESTAO:** R\$ 5.801.199,41

Caso queira classificar por valor, clique no texto "Valor"

Código	Órgão/Entidade Vinculada	Valor
25205	FUND.INST.BRASILEIRO DE GEOG.E ESTATISTICA	5.781.354,32
20202	FUNDACAO ESCOLA NACIONAL DE ADM. PUBLICA	2.142,61
25206	INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA	4.070,13
20113	MINISTERIO DO PLANEJAMENTO,ORCAMENTO E GESTAO	310,74
20801	SECRETARIA DE PATRIMONIO DA UNIAO/MP	12.827,26
20802	SUBSECRETARIA DE PLANEJ,ORCAMENTO E ADM,MP	494,35

Página 1/1 | < Primeira | < Anterior | Próxima > | Última > | Ir para página: [1] [2] [3] [4] [5] [6] [7] [8] [9] [10] [11] [12] [13] [14] [15] [16] [17] [18] [19] [20] [21] [22] [23] [24] [25] [26] [27] [28] [29] [30] [31] [32] [33] [34] [35] [36] [37] [38] [39] [40] [41] [42] [43] [44] [45] [46] [47] [48] [49] [50] [51] [52] [53] [54] [55] [56] [57] [58] [59] [60] [61] [62] [63] [64] [65] [66] [67] [68] [69] [70] [71] [72] [73] [74] [75] [76] [77] [78] [79] [80] [81] [82] [83] [84] [85] [86] [87] [88] [89] [90] [91] [92] [93] [94] [95] [96] [97] [98] [99] [100] [101] [102] [103] [104] [105] [106] [107] [108] [109] [110] [111] [112] [113] [114] [115] [116] [117] [118] [119] [120] [121] [122] [123] [124] [125] [126] [127] [128] [129] [130] [131] [132] [133] [134] [135] [136] [137] [138] [139] [140] [141] [142] [143] [144] [145] [146] [147] [148] [149] [150] [151] [152] [153] [154] [155] [156] [157] [158] [159] [160] [161] [162] [163] [164] [165] [166] [167] [168] [169] [170] [171] [172] [173] [174] [175] [176] [177] [178] [179] [180] [181] [182] [183] [184] [185] [186] [187] [188] [189] [190] [191] [192] [193] [194] [195] [196] [197] [198] [199] [200] [201] [202] [203] [204] [205] [206] [207] [208] [209] [210] [211] [212] [213] [214] [215] [216] [217] [218] [219] [220] [221] [222] [223] [224] [225] [226] [227] [228] [229] [230] [231] [232] [233] [234] [235] [236] [237] [238] [239] [240] [241] [242] [243] [244] [245] [246] [247] [248] [249] [250] [251] [252] [253] [254] [255] [256] [257] [258] [259] [260] [261] [262] [263] [264] [265] [266] [267] [268] [269] [270] [271] [272] [273] [274] [275] [276] [277] [278] [279] [280] [281] [282] [283] [284] [285] [286] [287] [288] [289] [290] [291] [292] [293] [294] [295] [296] [297] [298] [299] [300] [301] [302] [303] [304] [305] [306] [307] [308] [309] [310] [311] [312] [313] [314] [315] [316] [317] [318] [319] [320] [321] [322] [323] [324] [325] [326] [327] [328] [329] [330] [331] [332] [333] [334] [335] [336] [337] [338] [339] [340] [341] [342] [343] [344] [345] [346] [347] [348] [349] [350] [351] [352] [353] [354] [355] [356] [357] [358] [359] [360] [361] [362] [363] [364] [365] [366] [367] [368] [369] [370] [371] [372] [373] [374] [375] [376] [377] [378] [379] [380] [381] [382] [383] [384] [385] [386] [387] [388] [389] [390] [391] [392] [393] [394] [395] [396] [397] [398] [399] [400] [401] [402] [403] [404] [405] [406] [407] [408] [409] [410] [411] [412] [413] [414] [415] [416] [417] [418] [419] [420] [421] [422] [423] [424] [425] [426] [427] [428] [429] [430] [431] [432] [433] [434] [435] [436] [437] [438] [439] [440] [441] [442] [443] [444] [445] [446] [447] [448] [449] [450] [451] [452] [453] [454] [455] [456] [457] [458] [459] [460] [461] [462] [463] [464] [465] [466] [467] [468] [469] [470] [471] [472] [473] [474] [475] [476] [477] [478] [479] [480] [481] [482] [483] [484] [485] [486] [487] [488] [489] [490] [491] [492] [493] [494] [495] [496] [497] [498] [499] [500] [501] [502] [503] [504] [505] [506] [507] [508] [509] [510] [511] [512] [513] [514] [515] [516] [517] [518] [519] [520] [521] [522] [523] [524] [525] [526] [527] [528] [529] [530] [531] [532] [533] [534] [535] [536] [537] [538] [539] [540] [541] [542] [543] [544] [545] [546] [547] [548] [549] [550] [551] [552] [553] [554] [555] [556] [557] [558] [559] [560] [561] [562] [563] [564] [565] [566] [567] [568] [569] [570] [571] [572] [573] [574] [575] [576] [577] [578] [579] [580] [581] [582] [583] [584] [585] [586] [587] [588] [589] [590] [591] [592] [593] [594] [595] [596] [597] [598] [599] [600] [601] [602] [603] [604] [605] [606] [607] [608] [609] [610] [611] [612] [613] [614] [615] [616] [617] [618] [619] [620] [621] [622] [623] [624] [625] [626] [627] [628] [629] [630] [631] [632] [633] [634] [635] [636] [637] [638] [639] [640] [641] [642] [643] [644] [645] [646] [647] [648] [649] [650] [651] [652] [653] [654] [655] [656] [657] [658] [659] [660] [661] [662] [663] [664] [665] [666] [667] [668] [669] [670] [671] [672] [673] [674] [675] [676] [677] [678] [679] [680] [681] [682] [683] [684] [685] [686] [687] [688] [689] [690] [691] [692] [693] [694] [695] [696] [697] [698] [699] [700] [701] [702] [703] [704] [705] [706] [707] [708] [709] [710] [711] [712] [713] [714] [715] [716] [717] [718] [719] [720] [721] [722] [723] [724] [725] [726] [727] [728] [729] [730] [731] [732] [733] [734] [735] [736] [737] [738] [739] [740] [741] [742] [743] [744] [745] [746] [747] [748] [749] [750] [751] [752] [753] [754] [755] [756] [757] [758] [759] [760] [761] [762] [763] [764] [765] [766] [767] [768] [769] [770] [771] [772] [773] [774] [775] [776] [777] [778] [779] [780] [781] [782] [783] [784] [785] [786] [787] [788] [789] [790] [791] [792] [793] [794] [795] [796] [797] [798] [799] [800] [801] [802] [803] [804] [805] [806] [807] [808] [809] [810] [811] [812] [813] [814] [815] [816] [817] [818] [819] [820] [821] [822] [823] [824] [825] [826] [827] [828] [829] [830] [831] [832] [833] [834] [835] [836] [837] [838] [839] [840] [841] [842] [843] [844] [845] [846] [847] [848] [849] [850] [851] [852] [853] [854] [855] [856] [857] [858] [859] [860] [861] [862] [863] [864] [865] [866] [867] [868] [869] [870] [871] [872] [873] [874] [875] [876] [877] [878] [879] [880] [881] [882] [883] [884] [885] [886] [887] [888] [889] [890] [891] [892] [893] [894] [895] [896] [897] [898] [899] [900] [901] [902] [903] [904] [905] [906] [907] [908] [909] [910] [911] [912] [913] [914] [915] [916] [917] [918] [919] [920] [921] [922] [923] [924] [925] [926] [927] [928] [929] [930] [931] [932] [933] [934] [935] [936] [937] [938] [939] [940] [941] [942] [943] [944] [945] [946] [947] [948] [949] [950] [951] [952] [953] [954] [955] [956] [957] [958] [959] [960] [961] [962] [963] [964] [965] [966] [967] [968] [969] [970] [971] [972] [973] [974] [975] [976] [977] [978] [979] [980] [981] [982] [983] [984] [985] [986] [987] [988] [989] [990] [991] [992] [993] [994] [995] [996] [997] [998] [999] [1000]

As informações apresentadas nesta página são de responsabilidade do Banco do Brasil S/A
Dados de janeiro de 2004 a maio de 2007.

Melhor visualizado Resolução: 800x600

Portal da Transparência nos Recursos Públicos Federais - Windows Internet Explorer

C:\Documents and Settings\Regina\My Documents\Tese - Documentos\Cartoes_corporativos\Cartoes_corp_PR_ABIN_2006.mht

Google

Pesquisar web

Portal da Transparência nos Recursos Públicos Federais

Norton 360 Fraud monitoring is on

Controladoria-Geral da União - CGU

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA

Fale Conosco | Perguntas Frequentes | Glossário | Links

O Portal | Origem dos Dados | Consulta a Gastos Públicos | Consulta a Convênios | Aprenda Mais | Notícias | Transparência no Governo

Cartões de Pagamentos do Governo Federal por Órgão

[Página inicial](#) | [Órgãos Superiores](#) | [Órgãos](#) | **Unidade Gestora** | Cartões

Selecione o **CARTÃO** de seu interesse para obter o detalhamento do Valor pago

Total de pagamentos efetuados com Cartões de Pagamentos do Governo Federal em 2005: R\$ 21.706.269,63

Órgão: **PRESIDENCIA DA REPUBLICA:** R\$ 10.854.886,35

Órgão/Entidade Vinculada: **PRESIDENCIA DA REPUBLICA:** R\$ 10.793.980,47

Unidade Gestora: **AGENCIA BRASILEIRA DE INTELIGENCIA:** R\$ 5.200.836,81

Caso queira classificar por valor, clique no texto "Valor"

CPF	Portador	Valor
000.000.000-00	Informações protegidas por sigilo, nos termos da legislação, para garantia da segurança da sociedade e do Estado.	5.200.836,81

Página 1/1 | < Primeira | < Anterior | Próxima > | Última > | Ir para página: [1] [2] [3] [4] [5] [6] [7] [8] [9] [10] [11] [12] [13] [14] [15] [16] [17] [18] [19] [20] [21] [22] [23] [24] [25] [26] [27] [28] [29] [30] [31] [32] [33] [34] [35] [36] [37] [38] [39] [40] [41] [42] [43] [44] [45] [46] [47] [48] [49] [50] [51] [52] [53] [54] [55] [56] [57] [58] [59] [60] [61] [62] [63] [64] [65] [66] [67] [68] [69] [70] [71] [72] [73] [74] [75] [76] [77] [78] [79] [80] [81] [82] [83] [84] [85] [86] [87] [88] [89] [90] [91] [92] [93] [94] [95] [96] [97] [98] [99] [100] [101] [102] [103] [104] [105] [106] [107] [108] [109] [110] [111] [112] [113] [114] [115] [116] [117] [118] [119] [120] [121] [122] [123] [124] [125] [126] [127] [128] [129] [130] [131] [132] [133] [134] [135] [136] [137] [138] [139] [140] [141] [142] [143] [144] [145] [146] [147] [148] [149] [150] [151] [152] [153] [154] [155] [156] [157] [158] [159] [160] [161] [162] [163] [164] [165] [166] [167] [168] [169] [170] [171] [172] [173] [174] [175] [176] [177] [178] [179] [180] [181] [182] [183] [184] [185] [186] [187] [188] [189] [190] [191] [192] [193] [194] [195] [196] [197] [198] [199] [200] [201] [202] [203] [204] [205] [206] [207] [208] [209] [210] [211] [212] [213] [214] [215] [216] [217] [218] [219] [220] [221] [222] [223] [224] [225] [226] [227] [228] [229] [230] [231] [232] [233] [234] [235] [236] [237] [238] [239] [240] [241] [242] [243] [244] [245] [246] [247] [248] [249] [250] [251] [252] [253] [254] [255] [256] [257] [258] [259] [260] [261] [262] [263] [264] [265] [266] [267] [268] [269] [270] [271] [272] [273] [274] [275] [276] [277] [278] [279] [280] [281] [282] [283] [284] [285] [286] [287] [288] [289] [290] [291] [292] [293] [294] [295] [296] [297] [298] [299] [300] [301] [302] [303] [304] [305] [306] [307] [308] [309] [310] [311] [312] [313] [314] [315] [316] [317] [318] [319] [320] [321] [322] [323] [324] [325] [326] [327] [328] [329] [330] [331] [332] [333] [334] [335] [336] [337] [338] [339] [340] [341] [342] [343] [344] [345] [346] [347] [348] [349] [350] [351] [352] [353] [354] [355] [356] [357] [358] [359] [360] [361] [362] [363] [364] [365] [366] [367] [368] [369] [370] [371] [372] [373] [374] [375] [376] [377] [378] [379] [380] [381] [382] [383] [384] [385] [386] [387] [388] [389] [390] [391] [392] [393] [394] [395] [396] [397] [398] [399] [400] [401] [402] [403] [404] [405] [406] [407] [408] [409] [410] [411] [412] [413] [414] [415] [416] [417] [418] [419] [420] [421] [422] [423] [424] [425] [426] [427] [428] [429] [430] [431] [432] [433] [434] [435] [436] [437] [438] [439] [440] [441] [442] [443] [444] [445] [446] [447] [448] [449] [450] [451] [452] [453] [454] [455] [456] [457] [458] [459] [460] [461] [462] [463] [464] [465] [466] [467] [468] [469] [470] [471] [472] [473] [474] [475] [476] [477] [478] [479] [480] [481] [482] [483] [484] [485] [486] [487] [488] [489] [490] [491] [492] [493] [494] [495] [496] [497] [498] [499] [500] [501] [502] [503] [504] [505] [506] [507] [508] [509] [510] [511] [512] [513] [514] [515] [516] [517] [518] [519] [520] [521] [522] [523] [524] [525] [526] [527] [528] [529] [530] [531] [532] [533] [534] [535] [536] [537] [538] [539] [540] [541] [542] [543] [544] [545] [546] [547] [548] [549] [550] [551] [552] [553] [554] [555] [556] [557] [558] [559] [560] [561] [562] [563] [564] [565] [566] [567] [568] [569] [570] [571] [572] [573] [574] [575] [576] [577] [578] [579] [580] [581] [582] [583] [584] [585] [586] [587] [588] [589] [590] [591] [592] [593] [594] [595] [596] [597] [598] [599] [600] [601] [602] [603] [604] [605] [606] [607] [608] [609] [610] [611] [612] [613] [614] [615] [616] [617] [618] [619] [620] [621] [622] [623] [624] [625] [626] [627] [628] [629] [630] [631] [632] [633] [634] [635] [636] [637] [638] [639] [640] [641] [642] [643] [644] [645] [646] [647] [648] [649] [650] [651] [652] [653] [654] [655] [656] [657] [658] [659] [660] [661] [662] [663] [664] [665] [666] [667] [668] [669] [670] [671] [672] [673] [674] [675] [676] [677] [678] [679] [680] [681] [682] [683] [684] [685] [686] [687] [688] [689] [690] [691] [692] [693] [694] [695] [696] [697] [698] [699] [700] [701] [702] [703] [704] [705] [706] [707] [708] [709] [710] [711] [712] [713] [714] [715] [716] [717] [718] [719] [720] [721] [722] [723] [724] [725] [726] [727] [728] [729] [730] [731] [732] [733] [734] [735] [736] [737] [738] [739] [740] [741] [742] [743] [744] [745] [746] [747] [748] [749] [750] [751] [752] [753] [754] [755] [756] [757] [758] [759] [760] [761] [762] [763] [764] [765] [766] [767] [768] [769] [770] [771] [772] [773] [774] [775] [776] [777] [778] [779] [780] [781] [782] [783] [784] [785] [786] [787] [788] [789] [790] [791] [792] [793] [794] [795] [796] [797] [798] [799] [800] [801] [802] [803] [804] [805] [806] [807] [808] [809] [810] [811] [812] [813] [814] [815] [816] [817] [818] [819] [820] [821] [822] [823] [824] [825] [826] [827] [828] [829] [830] [831] [832] [833] [834] [835] [836] [837] [838] [839] [840] [841] [842] [843] [844] [845] [846] [847] [848] [849] [850] [851] [852] [853] [854] [855] [856] [857] [858] [859] [860] [861] [862] [863] [864] [865] [866] [867] [868] [869] [870] [871] [872] [873] [874] [875] [876] [877] [878] [879] [880] [881] [882] [883] [884] [885] [886] [887] [888] [889] [890] [891] [892] [893] [894] [895] [896] [897] [898] [899] [900] [901] [902] [903] [904] [905] [906] [907] [908] [909] [910] [911] [912] [913] [914] [915] [916] [917] [918] [919] [920] [921] [922] [923] [924] [925] [926] [927] [928] [929] [930] [931] [932] [933] [934] [935] [936] [937] [938] [939] [940] [941] [942] [943] [944] [945] [946] [947] [948] [949] [950] [951] [952] [953] [954] [955] [956] [957] [958] [959] [960] [961] [962] [963] [964] [965] [966] [967] [968] [969] [970] [971] [972] [973] [974] [975] [976] [977] [978] [979] [980] [981] [982] [983] [984] [985] [986] [987] [988] [989] [990] [991] [992] [993] [994] [995] [996] [997] [998] [999] [1000]

As informações apresentadas nesta página são de responsabilidade do Banco do Brasil S/A
Dados de janeiro de 2004 a maio de 2007.

Melhor visualizado Resolução: 800x600

Portal da Transparência nos Recursos Públicos Federais - Windows Internet Explorer

C:\Documents and Settings\Regina\My Documents\Tese - Documentos\Cartoes_corporativos\Cartoes_corp_PR_ABIN_2007.mht

Google

Portal da Transparência nos Recursos Públicos Federais

Norton 360 Fraud monitoring is on

Controladoria-Geral da União - CGU

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA

Fale Conosco | Perguntas Frequentes | Glossário | Links

O Portal | Origem dos Dados | Consulta a Gastos Públicos | Consulta a Convênios | Aprenda Mais | Notícias | Transparência no Governo

Cartões de Pagamentos do Governo Federal por Órgão

Página inicial | **Órgãos Superiores** | Órgãos | Unidade Gestora | Cartões

Selecione o CARTÃO de seu interesse para obter o detalhamento do Valor pago

Total de pagamentos efetuados com Cartões de Pagamentos do Governo Federal em 2007: R\$ 19.510.402,26

Órgão PRESIDENCIA DA REPUBLICA: R\$ 6.113.639,81

Órgão/Entidade Vinculada PRESIDENCIA DA REPUBLICA: R\$ 6.037.824,76

Unidade Gestora AGENCIA BRASILEIRA DE INTELIGENCIA: R\$ 4.017.448,00

Caso queira classificar por valor, clique no texto "Valor"

CPF	Portador	Valor
000.000.000-00	Informações protegidas por sigilo, nos termos da legislação, para garantia da segurança da sociedade e do Estado.	4.017.448,00

Página 1/1 | < Primeira | < Anterior | Próxima > | Última > | Ir para página: [n] [página]

As informações apresentadas nesta página são de responsabilidade do Banco do Brasil S/A
Dados de janeiro de 2004 a maio de 2007.

Melhor visualizado Resolução: 800x600

start UOL Webmail - Entra... Cartoes_corporativos Final - Tese_Revisad... Portal da Transparên... Internet 100% 15:17

Portal da Transparência nos Recursos Públicos Federais - Windows Internet Explorer

C:\Documents and Settings\Regina\My Documents\Tese - Documentos\Cartoes_corporativos\Cartoes_corp_PR_SAD_2006.mht

Google

Portal da Transparência nos Recursos Públicos Federais

Norton 360 Fraud monitoring is on

Controladoria-Geral da União - CGU

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA

Fale Conosco | Perguntas Frequentes | Glossário | Links

O Portal | Origem dos Dados | Consulta a Gastos Públicos | Consulta a Convênios | Aprenda Mais | Notícias | Transparência no Governo

Cartões de Pagamentos do Governo Federal por Órgão

Página inicial | **Órgãos Superiores** | Órgãos | Unidade Gestora | Cartões

Selecione o CARTÃO de seu interesse para obter o detalhamento do Valor pago

Total de pagamentos efetuados com Cartões de Pagamentos do Governo Federal em 2005: R\$ 21.706.269,63

Órgão PRESIDENCIA DA REPUBLICA: R\$ 10.954.886,35

Órgão/Entidade Vinculada PRESIDENCIA DA REPUBLICA: R\$ 10.793.980,47

Unidade Gestora SECRETARIA DE ADMINISTRACAO/PR: R\$ 5.464.293,83

Caso queira classificar por valor, clique no texto "Valor"

CPF	Portador	Valor
473.851.381-87	MARIA DA PENHA PIRE	11.422,02
480.397.131-53	MARTON ROCHA ARAUJO	39.988,21
102.843.202-00	ONILDO V CARVALHO	486,00
490.576.506-49	RITA DE C LAMOUNIER	525,00
468.613.359-91	SERGIO J R CORREA	5.658,33
730.249.027-91	TERESA C N SOUSA	832,45
494.507.788-68	VITOR VENTURA SILVA	7.032,65
360.976.910-68	WALDIR R MEDEIROS	5.732,64
090.145.607-10	WASHINGTON P JESUS	780,00
000.000.000-00	Informações protegidas por sigilo, nos termos da legislação, para garantia da segurança da sociedade e do Estado.	5.138.731,58

Página 2/2 | < Primeira | < Anterior | Próxima > | Última > | Ir para página: [n] [página]

As informações apresentadas nesta página são de responsabilidade do Banco do Brasil S/A
Dados de janeiro de 2004 a dezembro de 2007.

Melhor visualizado Resolução: 800x600

Done start UOL Webmail - Entra... Cartoes_corporativos Final - Tese_Revisad... Portal da Transparên... Internet 100% 15:17

Portal da Transparência nos Recursos Públicos Federais - Windows Internet Explorer

C:\Documents and Settings\Regina\My Documents\Tese - Documentos\Cartoes_corporativos\Cartoes_corp_PR_SAD_2007.mht

Google

Pesquisar web

Portal da Transparência nos Recursos Públicos Federais

Norton 360 Fraud monitoring is on

Controladoria-Geral da União - CGU

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA

Fale conosco | Perguntas Frequentes | Glossário | Links

O Portal | Origem dos Dados | Consulta a Gastos Públicos | Consulta a Convênios | Aprenda Mais | Notícias | Transparência no Governo

Cartões de Pagamentos do Governo Federal por Órgão

[Página inicial](#) | [Órgãos Superiores](#) | [Órgãos](#) | [Unidade Gestora](#) | [Cartões](#)

Selecione o CARTÃO de seu interesse para obter o detalhamento do Valor pago

Total de pagamentos efetuados com Cartões de Pagamentos do Governo Federal em 2007: R\$ 19.510.402,26

Órgão PRESIDENCIA DA REPUBLICA: R\$ 6.113.639,81

Órgão/Entidade Vinculada PRESIDENCIA DA REPUBLICA: R\$ 6.037.924,76

Unidade Gestora SECRETARIA DE ADMINISTRACAO/PR: R\$ 1.913.929,38

Caso queira classificar por valor, clique no texto "Valor"

CPF	Portador	Valor
226.197.471-04	ARIENE M V MENEZES	27.023,47
137.730.018-86	BENITO R XAVIER	10.680,28
079.071.718-22	EDUARDO M S FILHO	5.584,00
734.132.167-91	EDUARDO S BARROSO	5.078,26
360.542.401-53	HAROISO OLIVEIRA	11.611,82
638.045.300-87	JADIR JOSE DUARTE	11.548,96
373.382.231-00	JOAO ROBERTO F JR	2.840,22
948.765.178-00	JOSE BENEDITO COST	245,00
290.674.641-04	LAISY MORIERE	1.415,59
063.025.738-82	LUIZ G B ARAGAO	3.973,00
055.747.188-55	RAWLINSON SOUZA	606,72
312.156.617-20	UBIRAJARA CORREA	4.060,50
000.000.000-00	Informações protegidas por sigilo, nos termos da legislação, para garantia da segurança da sociedade e do Estado.	1.829.261,56

Página 1/1 | < Primeira | < Anterior | Próxima > | Última > | 1/1 para página: [n] página

As informações apresentadas nesta página são de responsabilidade do Banco do Brasil S/A
Dados de janeiro de 2004 a maio de 2007.

Malware: [...]

Internet 100%

start UOL Webmail - Entra... Cartoes_corporativos Final - Tese_Revisad... Portal da Transparên...

EN 15:17

APÊNDICE 1: CONCEITUAÇÃO DE INFORMATION LITERACY

Diversos pesquisadores tentaram conceituar a proficiência no uso das TIC nos últimos anos. A maioria se concentrou em uma série de comportamentos que uma pessoa proficiente pode exibir: *“Para ser proficiente no uso das TIC – Information Literate – uma pessoa deve poder reconhecer quando a informação é necessário e para ter a habilidade de localizar, avaliar e usar eficazmente a informação necessária. Finalmente, os proficientes no uso das TIC são aqueles que aprenderam como aprender. Sabem aprender porque sabem como a informação é organizada, sabem encontrar a informação e usá-la de tal maneira que outros podem aprender com eles.”*

Essa proficiência reside em quatro áreas principais:

- Instrução básica (leitura)
- Colaboração (ensino baseado nos recursos e aprendizagem baseada nos recursos)
- Ensino de informação
- Realce da aprendizagem com a tecnologia

A partir dessas habilidades, é possível distinguir grandes habilidades que definem a proficiência no uso das TIC:

1. Sabem definir o problema.
2. Sabem definir as exigências de informação do problema – Estratégias de busca da informação: (aproximações alternativas de exame a adquirir a informação apropriada para encontrar necessidades definidas).
3. Sabem determinar a escala de recursos possíveis.
4. Sabem avaliar os recursos possíveis diferentes para determinar prioridades – Posição e acesso: (encontrando fontes de informação e dentro das fontes)
5. Sabem encontrar fontes (intelectual e fisicamente).
6. Sabem utilizar a informação encontrada dentro dos recursos – Uso da informação: (usando uma fonte para ganhar a informação)
7. Sabem atribuir a informação a uma fonte.
8. Sabem extrair o mais importante de informação de uma fonte – Capacidade de síntese: (informação de integração seleccionada de uma escala das fontes)
9. Sabem organizar as informações de fontes múltiplas.
10. Sabem atualizar a informação – Capacidade de avaliação: (fazendo os julgamentos baseados em critérios)
11. Julgamento e resolução de problemas utilizando a informação obtida (eficiência).

Fonte: Eisenberg e Berkowitz (1988).

APÊNDICE 2: CONSTRUÇÃO DE ÍNDICES EDUCACIONAIS NO BRASIL

A) METODOLOGIA UTILIZADA NO SAEB.

O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) foi a primeira iniciativa brasileira, em escala nacional, para se conhecer o sistema educacional brasileiro em profundidade, desenvolvido no final dos anos 80 e aplicado pela primeira vez em 1990.

O SAEB é realizado a cada dois anos, em uma amostra representativa dos 26 estados brasileiros e do Distrito Federal. Ao longo dos sete ciclos já realizados (1990, 1993, 1995, 1997, 1999, 2001 e 2003), o SAEB sofreu aperfeiçoamentos do ponto de vista metodológico e procedimental, operacionalização e abrangência. No ciclo de 1995, foram introduzidos avanços metodológicos importantes pela incorporação da Teoria de Resposta ao Item (TRI), do modelo de Amostragem Matricial de Itens e dos questionários contextuais.

Em 1997, foram incorporadas as **Matrizes Curriculares de Referência**, que resumem o núcleo curricular comum de todos os entes participantes do levantamento, reúnem o conteúdo a ser avaliado em cada disciplina e série, informando as competências e habilidades esperadas dos alunos (em seus diversos níveis de complexidade), pela definição de descritores, que traduziriam uma associação entre os conteúdos curriculares e as operações mentais desenvolvidas pelos alunos.

Em 2003, participaram cerca de 300 mil alunos, de 6.270 escolas dos 26 estados e do DF, testados nas disciplinas de Língua Portuguesa, Matemática e Ciências, História e Geografia. Além desses, 17 mil professores e 6 mil diretores responderam questionários socioeconômicos e de caracterização da escola.

Os testes que procuram medir o desempenho dos alunos compreendem tanto os conteúdos quanto as habilidades (em seus diversos níveis de complexidade) das diversas séries e disciplinas avaliadas. Para a área de Língua Portuguesa, os testes contêm tanto respostas fechadas (de múltipla escolha) quanto respostas abertas (construídas, curtas e longas). Nas demais disciplinas, os testes são de respostas fechadas (múltipla escolha).

Os resultados são divulgados tanto em nível nacional quanto desagregados (por região, estado, localização – capital/interior, zona geográfica – urbano/rural, dependência administrativa – estadual/municipal/federal/particular). Envolvem tanto os aspectos relacionados ao desempenho dos alunos quanto os referentes às variáveis da escola, do diretor, do professor e dos hábitos de estudo e condições socioculturais dos alunos e divulgados, basicamente, por relatórios técnicos, relatórios estaduais, boletins e documentos específicos (sobre o desempenho, condições da escola, características dos professores e diretores etc.), com a descrição metodológica da aplicação, além dos resultados dos diversos instrumentos (questionários e testes de desempenho), apresentados de forma descritiva (percentuais, média etc.) e, também, com algumas associações simples (associação do desempenho dos alunos com a formação do diretor, do professor, participação destes em cursos de capacitação, etc.).

A partir de 2005, o SAEB passou a ser composto por duas avaliações: Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb), que recebe nome do Saeb em suas divulgações e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc), mais extensa e detalhada que a Aneb e tem foco em cada unidade escolar. Por seu caráter universal, recebe o nome de **Prova Brasil** em suas divulgações.

Mais informações sobre o SAEB podem ser encontradas no sítio <http://www.inep.gov.br>.

B) METODOLOGIA UTILIZADA NO ENEM.

O ENEM é estruturado a partir de uma matriz que indica a associação entre os conteúdos, competências e habilidades básicas, próprias ao jovem e jovem adulto, na fase de desenvolvimento cognitivo e social correspondente ao término da escolaridade básica. No caso do estágio de desenvolvimento cognitivo que corresponde ao término da escolaridade básica no Brasil, é o que, na teoria de Piaget, se tornou conhecido como o período das operações formais, marcado pelo advento do raciocínio hipotético-dedutivo. É nesse período que o pensamento científico se torna possível, manifestando-se pelo controle de variáveis, teste de hipóteses, verificação sistemática e consideração de todas as possibilidades na análise de um fenômeno. Para o autor, ao atingir esse período, os jovens passam a considerar o real como uma ocorrência entre múltiplas e exaustivas possibilidades, podendo o raciocínio agora ser exercido sobre enunciados puramente verbais ou sobre proposições, de estabelecer relações entre relações e conseguir considerar todas as possibilidades de combinação de elementos de uma dada operação mental e, sistematicamente, testar cada uma delas para determinar qual a combinação responsável por um resultado desejado.

Considera, como referências, o disposto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira, os Parâmetros Curriculares Nacionais, as Diretrizes do Conselho Nacional de Educação sobre a Educação Básica e os textos da reforma do Ensino Médio.

O desempenho total do participante é avaliado nas duas partes da prova (objetiva e redação), valendo ao todo 200 pontos. No que concerne à correção da redação, cada competência é avaliada sob quatro critérios, correspondentes aos conceitos “insuficiente”, “regular”, “bom” e “excelente”, respectivamente representados pelos níveis 1, 2, 3 e 4, associados às notas 2,5; 5,0; 7,5 e 10. A parte objetiva da prova é elaborada como um instrumento de medida, ancorado na matriz das cinco competências expressas nas 21 habilidades, já apresentada neste estudo. Cada

uma das habilidades é avaliada três vezes, gerando um conjunto de 63 questões objetivas de múltipla escolha, de igual valor. As faixas de desempenho são as mesmas apresentadas para a redação, situando o intervalo de notas entre 0 e 40, para “Insuficiente a Regular”, 40 a 70, para “Regular a Bom” e 70 a 100, para “Bom a Excelente”.

Maior detalhamento pode ser encontrado no sítio www.inep.gov.br e em INEP/MEC (2002, 2003).

C) METODOLOGIA UTILIZADA NO INAF.

O Índice Nacional de Analfabetismo Funcional – INAF, desenvolvido em parceria pelo Instituto Paulo Montenegro e a ONG Ação Educativa, mede a capacidade de leitura, escrita e habilidade de cálculo da população brasileira e surgiu como alternativa às pesquisas de analfabetismo e de analfabetismo funcional realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que consideram analfabetas as pessoas que se autodeterminam como tal e como analfabetas funcionais as pessoas com menos de quatro anos de escolaridade.

Segundo Masagão (2003), a construção desse teste não poderia se pautar por conteúdos ou competências estabelecidas nos currículos correspondentes a cada nível de ensino, como acontece com o SAEB e o ENEM, mas sim nas habilidades de leitura e escrita envolvidas nas diversas práticas sociais de letramento, ou seja, nos usos mais comuns da escrita no ambiente doméstico, no trabalho e em outros contextos cotidianos. Dessa forma, construiu-se uma matriz que incluía diversas esferas da experiência cotidiana, onde materiais escritos estão presentes. Para cada uma, elencaram-se os diversos suportes, tipos e gêneros de textos escritos correspondentes e os diversos objetivos que motivam a leitura e a escrita. Finalmente, elencaram-se também as habilidades de leitura e escrita envolvidas nessas diferentes práticas de letramento, por exemplo, localizar o material escrito em que a informação necessária pode ser encontrada, identificar o tema central de um texto, localizar nele informações específicas, comparar informações de diferentes textos, estabelecer relações entre fato e opinião, mobilizar dados necessários à redação de um texto, identificar o destinatário do texto e suas necessidades de informação sobre o tema tratado, entre muitas outras.

O INAF é feito com base em pesquisas anuais realizadas junto a amostras de 2 mil pessoas representativas da população brasileira de 15 a 64 anos e a coleta dos dados é realizada de duas formas: testes de leitura/escrita e matemática e aplicação de questionários para um levantamento extenso de informações sobre práticas de leitura, escrita e cálculo dos entrevistados e suas implicações nas esferas doméstica, profissional, educacional, religiosa, nas atividades de lazer e também quanto à participação cidadã desse entrevistado.

O INAF considera, a respeito do letramento (Leitura e Matemática) como **analfabetos** os entrevistados que acertaram entre nenhum e dois itens do teste, para caracterizar o estado de pessoas que não sabem ler e escrever e que, provavelmente, estão submetidas a condição de grave exclusão e estigmatização social. Seguindo o ranking estabelecido, temos que:

- a. O nível 1 de alfabetismo corresponde à capacidade de localizar informações explícitas em textos muito curtos, cuja configuração auxilia o reconhecimento do conteúdo solicitado (exemplo: títulos de revistas, peças de propaganda).
- b. O nível 2 de alfabetismo corresponde àquelas pessoas que conseguem localizar informações em textos curtos e de extensão média, mesmo que a informação não apareça na mesma forma literal em que é mencionada na pergunta.
- c. O nível 3 de alfabetismo, por sua vez, corresponde à capacidade de ler textos mais longos, podendo orientar-se por subtítulos e localizar mais de uma informação. As pessoas classificadas nesse nível mostram-se capazes de relacionar partes do texto, comparar dois textos, realizar inferências e sínteses. (Masagão, 2003).

Em relação ao alfabetismo matemático, temos que:

- a. O nível 1 de alfabetismo matemático caracteriza-se pelo sucesso apenas em tarefas de leitura de números de uso freqüente em contextos específicos: preços, horários, números de telefone, instrumentos de medida simples (relógios, fita métrica).

- b. No nível 2, demonstra-se domínio completo da leitura de números naturais, independentemente da ordem de grandeza, e capacidade de leitura e comparação de números decimais que se refiram a preços, contagem de dinheiro e troco. Também se evidencia capacidade de solução de problemas envolvendo operações usuais, de adição e subtração, com valores em dinheiro, e mesmo em situações que recaiam em multiplicação; capacidade de identificação da existência de relação de proporcionalidade direta entre preço e quantidade, e de proporcionalidade inversa entre número de prestações e o valor da prestação.
- c. No nível 3, por fim, identifica-se a capacidade resolução de problemas que demandam a execução de uma série de operações, com utilização de cálculo proporcional, familiaridade com apresentações gráficas (mapas, tabelas e gráficos). (Fonseca, 2004)

D) METODOLOGIA UTILIZADA NO PISA.

O estudo PISA é uma avaliação trienal lançada pela OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômicos), em 1997. Os resultados obtidos nesse estudo permitem monitorar, regularmente, os sistemas educativos em termos do desempenho dos alunos, no contexto de um enquadramento conceitual aceito internacionalmente. O PISA procura medir a capacidade dos jovens de 15 anos para usarem os conhecimentos, competências e habilidades adquiridos ou desenvolvidos de forma a enfrentarem os desafios da vida real, em vez de simplesmente avaliar o domínio que detêm sobre o conteúdo do seu currículo escolar específico.

O primeiro ciclo de avaliação ocorreu em 2000 e teve como principal domínio de avaliação a leitura. O estudo envolveu, então, cerca de 265.000 alunos de 15 anos, de 32 países, 28 dos quais membros da OCDE.

O PISA 2003 (segundo ciclo do PISA), contou com 41 países, incluindo a totalidade dos membros da OCDE (30), envolvendo mais de 250.000 alunos de 15 anos. O estudo deu maior enfoque às habilidades matemáticas e teve como domínios secundários a Leitura e ciências, bem como a resolução de problemas.

No terceiro ciclo do PISA, que decorreu em 2006, houve preponderância do letramento científico e contou com a participação de cerca de 60 países, envolvendo mais de 200.000 alunos de 7.000 escolas.

Para maiores informações, consultar o sítio <http://www.pisa.oecd.org>.

APÊNDICE 2: Construção do Índice de Serviços de Telecomunicações no Brasil

O IST é um índice composto por uma combinação de outros índices existentes na economia, calculado a partir da multiplicação da ponderação das despesas do conjunto de empresas observadas pelos índices de preços associados. Mede as variações de preços de um conjunto fixo de itens, denominadas despesas de referências, entre uma data base e outra data qualquer, procurando, assim, refletir as reais variações de despesas das prestadoras da melhor forma possível.

A seleção dos índices que compõem o IST foi realizada em um trabalho conjunto entre a ANATEL e a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), chegando à composição final de 57% de índices de varejo e 43% de índices de atacado:

- IPCA - Índice de Preços ao Consumidor Amplo,
- INPC - Índice Nacional de Preços ao Consumidor,
- SINAPI - Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil,
- IGP-DI - Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna,
- IPA-OG - Máquinas e Equipamentos Industriais,
- IGP-M - Índice Geral de Preços – Mercado,
- IPA-OG - Produtos de Matérias Plásticas,
- IPCA- Subgrupo: Energia Elétrica, e

- IPCA- Subgrupo: Correios. Desses, seus principais formadores são o IPCA, com 44%, e o IPA-OG/Máquinas, com 32%.

Para fins didáticos, apresenta a ANATEL, em seu sítio eletrônico, o seguinte caso para exemplificar como se faz o cálculo do IST:

“Suponha a presença das despesas de pessoal e material, com peso igual a 50%. Suponha que os índices de preços associados às despesas acima sejam o IPCA, para pessoal, e o IGP-DI, para material. Daí, multiplica-se o peso da despesa pelo número índice correspondente ao índice de preço associado. Suponha que, para o IPCA e IGP-DI no mês de Janeiro de 2010, tenhamos os números-índices 270,10 e 300,25, respectivamente. Portanto, o cálculo a ser feito é o seguinte:

$$\text{Peso de Pessoal} \times \text{IPCA}_{\text{Janeiro}/2010} + \text{Peso de Material} \times \text{IGP-DI}_{\text{Janeiro}/2010} = \text{IST}_{\text{Janeiro}/2010}$$

que resulta em:

$$50\% \times 270,10 + 50\% \times 300,25 = 285,175$$

Para se chegar às variações percentuais do IST (variação de preços), calculam-se os números-índices, conforme a fórmula acima. A data de referência inicial para a construção do IST é janeiro de 2004. Nesse mês, todos os índices valem 100. No mês de janeiro de 2010, por exemplo, o número-índice do IST seria de 285,175. Isto significa que a inflação acumulada apurada para os serviços de telecomunicações seria de 185,175%, entre janeiro de 2004 e janeiro de 2010. A taxa de variação é calculada da seguinte forma:

$$\frac{\text{IST}_{\text{Janeiro}/2010} - \text{IST}_{\text{Janeiro}/2004}}{\text{IST}_{\text{Janeiro}/2004}} \times 100,00$$

Em números, teremos:

$$\frac{285,175 - 100,00}{100,00} \times 100,00 = 185,175\% \text{ ,,}$$

APÊNDICE 3: Construção do Índice de Competitividade e do Índice de Renovação de Bancadas, por Wanderley Guilherme dos Santos.

Por Índice de Competitividade, Santos (1997a) entende: (IC): (N/2W) -1, onde, N = número real candidatos e W = tamanho da bancada. Daí, têm-se as seguintes classes de competitividade:

a) Não Competitivas:

a.1) Sub-competitiva (negativa): $IC < 0$

a.2) Competitividade Zero: $IC = 0$

a.3) Competitividade Quase-Zero: $0 < IC < 0,1$

a.4) Quase-Competitiva: $0,1 \leq IC < 0,6$

b) Baixa Competitividade : $0,6 \leq IC \leq 1$ e

c) Alta Competitividade : $IC > 1$

Por Índices de Renovação das Bancadas, Santos (1997b) entende:

A) Taxa de Renovação na Composição da Representação Legislativa (Valores Não Ponderados) - Modo 1:

I) Renovação Bruta = $[(DESIST + DERROT)/TOT] \times 100$

Esta fórmula computa o número total de representantes novos em uma legislatura, comparada à composição da legislatura anterior.

II) Renovação Compulsória = $(DESIST/TOT) \times 100$

Chama-se de renovação compulsória aquele percentual de caras novas que, agregadamente, substituem os representantes da legislatura anterior que não se candidataram à reeleição.

III) Renovação Líquida = $[DERROT/(REEL + DERROT)] \times 100$

A renovação líquida é composta pelo número de candidatos à reeleição que foram derrotados sobre o total de recandidatos (derrotados e reeleitos)

A) Taxas de Renovação na Composição da Representação Legislativa (Valores Ponderados) - Modo 2:

I') Renovação Bruta = $[(DESIST + DERROT + \#)/TOT] \times 100$

Mesma interpretação da que é oferecida em I, acima, considerando, ademais, a diferença no número de vagas (#) entre as eleições.

II') Renovação Compulsória = $[DESIST/(DESIST + DERROT + \#)] \times 100$

Participação percentual da renovação compulsória (por causa de desistência de representantes anteriores) no total da renovação

III') Renovação Líquida = $[DERROT/(DESIST + DERROT + \#)] \times 100$

Participação percentual de renovação líquida (recandidatos derrotados) no total da renovação da representação

IV) Renovação Vegetativa = $[\#/(DESIST + DERROT + \#)] \times 100$

Aumento no número de representantes nas Assembleias estaduais ou na Câmara Federal, por efeito de legislação.

V) Conservação = $[REELEIT/(DERROT + REELEIT)] \times 100$

Exprime a percentagem dos reeleitos no total de recandidatos

Onde: Derrot = número de deputados derrotados; Desist = número de deputados que desistiram de concorrer ao cargo; Tot = número de vagas para deputados em cada estado; e # = variação do número de vagas entre as eleições respectivas.