



Revista de Administração Pública - RAP

ISSN: 0034-7612

deborah@fgv.br

Escola Brasileira de Administração Pública e  
de Empresas

Brasil

Gomes de Pinho, José Antonio  
Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia  
Revista de Administração Pública - RAP, vol. 42, núm. 3, mayo-junio, 2008, pp. 471-493  
Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas  
Rio de Janeiro, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=241016451003>

- ▶ Como citar este artigo
- ▶ Número completo
- ▶ Mais artigos
- ▶ Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe , Espanha e Portugal  
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

# Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia\*

José Antonio Gomes de Pinho\*\*

**SUMÁRIO:** 1. Introdução; 2. Quadro teórico referencial; 3. Metodologia; 4. Resultados e análise dos portais dos governos dos estados selecionados; 5. Conclusões.

**SUMMARY:** 1. Introduction; 2. Theoretical framework; 3. Methodology; 4. Results and analysis of the selected state government portals; 5. Conclusions.

**PALAVRAS-CHAVE:** portais de governo eletrônico; sociedade e tecnologia da informação; internet; democracia.

**KEY WORDS:** e-gov portals; society and information technology; internet; democracy.

Este artigo investiga portais de governos estaduais no Brasil, para detectar os movimentos do governo eletrônico que pretendem aprofundar a democracia por meio de processos digitais. Procedeu-se à investigação de nove portais dos estados considerados mais desenvolvidos do país e do Distrito Federal. O modelo de análise contempla, por um lado, os aspectos mais tecnológicos dos portais e como estes disponibilizam informações para os cidadãos, de maneira a criar facilidades para as suas vidas. Por outro — e este é o aspecto mais importante —, os referentes a accountability e a participação popular, no sentido de verificar como os portais (e os

---

\* Artigo recebido em jun. 2007 e aceito em fev. 2008. Versão modificada do artigo “Portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia”, de José Antonio Gomes de Pinho, Diego Moura Iglesias e Ana Carolina Pereira de Souza, apresentado no XXX Enanpad, Salvador, 2006.

\*\* PhD em planejamento regional, University of London, UL, Inglaterra. Coordenador do Doutorado do Núcleo de Pós-Graduação em Administração (NPGA), da Universidade Federal da Bahia (UFBA), vice-coordenador do Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão Social (Ciags), professor adjunto da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (UFBA), editor da revista *O&S*. Endereço: Rua José de Souza Pedreira, 199, ap. 302 — CEP 40280-700, Salvador, Bahia, Brasil. E-mail: jagp@ufba.br.

governos considerados) têm se constituído em um experimento de aprofundamento da democracia no Brasil e de realização de um novo tipo de sociedade: a digital. O quadro teórico enfatiza as categorias de governo eletrônico, *accountability* e participação popular. Os resultados não são animadores, convergindo com a experiência internacional, e são atribuídos à trajetória conservadora e autoritária do Estado no Brasil. Pondera-se, também, que todos esses processos, tanto do ponto de vista da absorção dos parâmetros da sociedade digital quanto do desenvolvimento da democracia, ainda estão em construção na sociedade brasileira.

### **Investigating e-gov portals in Brazilian states: much technology, little democracy**

This article investigates portals of state governments in Brazil in order to find out the steps taken by the e-gov to improve democracy through digital processes. The article is focused on portals in nine of the more economically developed states, plus the country's capital, Brasilia. The analytical model looks at, in one sense, the more technologically advanced features of the portals and how these websites make available information to citizens in a way to make their lives easier. In the other, and this is the most important point, the article deals with the features concerning accountability and popular participation in order to verify how the portals (and the governments under consideration) have proven to be a successful experiment towards the deepening of democracy in Brazil, and the realization of a new kind of society: a digital one. The theoretical framework emphasizes the categories of e-gov, accountability, and popular participation. The results are not positive, agreeing with the international literature, and are attributed to the authoritarian and conservative trajectory of the state in Brazil. It has also been pointed out that all these processes, taking into consideration the absorption of digital society's parameters as well the development of democracy, are still under construction in the Brazilian society.

## **1. Introdução**

É inegável o crescimento acelerado das tecnologias de informação e comunicação (TIC) nos últimos anos, o que impede medir, por décadas, esse avanço devido à crescente obsolescência existente. A vida tem sido tomada pelas TICs, configurando, inclusive, um possível novo estágio do desenvolvimento das sociedades — a sociedade da informação — que coloca não só enormes possibilidades de mudança social, como uma série de questões marcadas por ambigüidades e indefinições. Ao tempo que se abre um enorme leque de possibilidades, também se coloca um rol, não menor, de preocupações com as novas configurações societais. Todo esse ambiente de novas tecnologias suscita um conjunto de questões para o qual certamente ainda não existem respostas assertivas.

As TICs têm se espalhado pelo setor governamental por meio do que se chama e-gov ou governo eletrônico, representado pela informatização de suas atividades internas e pela comunicação com o público externo: cidadãos, fornecedores, empresas, ou outros setores do governo e da sociedade. Uma forma central dessa informatização tem sido a construção de portais governamentais, por intermédio dos quais os governos mostram sua identidade, seus propósitos, suas realizações, possibilitam a concentração e disponibilização de serviços e informações, o que facilita a realização de negócios e o acesso à identificação das necessidades dos cidadãos. Não se esgotam nesses elementos, no entanto, os objetivos dos governos eletrônicos, também incluindo outros referentes ao aumento da transparência e participação da sociedade nas ações governamentais. Esse corpo de objetivos está fundamentado nas características intrínsecas que as novas TICs possuem, que permitem e aceleram a comunicação e a interação entre sociedade e governo. Isso é o que a tecnologia promete e pode cumprir.

Se no reino da tecnologia existe viabilidade para atingir tais objetivos, quando se migra para a esfera governamental/política, alcançá-los fica bem mais complexo e difícil. A abertura por parte dos governos para a transparência e participação societal depende de todo um processo histórico e do balanço de forças políticas existentes na sociedade, não ficando restrito a uma questão de tecnologia.

Este artigo faz uma análise de 10 portais dos governos — nove principais estados e Distrito Federal — para observar como são construídos esses portais no tocante a disponibilização de informações de interesse para cidadãos e setores empresariais, e quanto à comunicação com a sociedade, seu processo de transparência e participação popular nas atividades governamentais. O objetivo do artigo é múltiplo. Em primeiro lugar, checar como estão implantadas essas TICs. Ressalte-se que estamos tratando dos governos das principais capitais brasileiras e, assim, assumimos como pressuposto que os recursos, ainda que escassos ante as imensas necessidades sociais, certamente não devem faltar para o atendimento de implantação dos equipamentos necessários, devido à posição estratégica das TICs na vida contemporânea e nos processos de reformas governamentais. Em segundo lugar, mas não menos importante, verificar como estão desenvolvidos os processos de construção de transparência e de abertura à participação popular com a utilização de meios digitais em portais eletrônicos. Em outras palavras, como esses governos estão avançando na construção e aperfeiçoamento da democracia usando os meios digitais, ou seja, utilizando toda uma tecnologia que se supõe poder acelerar processos de democratização. Assim, a investigação aqui realizada verifica se,

afinal, os portais estão funcionando ou não, contribuindo ou não para a democratização e melhoria da vida dos cidadãos.

## 2. Quadro teórico referencial

O quadro de sustentação teórica deste artigo cobre os conceitos de governo eletrônico, democracia, *accountability* e participação popular. Quanto a governo eletrônico, são considerados os seguintes tipos por meio de suas diferenciadas possibilidades de relacionamento com os diversos atores: *business-to-government; government-to-business; citizen-to-government; government-to-citizen; government-to-investor; investor-to-government; government-to-government* (Joia e Cavalcante Neto, 2004).

Dentro desse quadro bastante abrangente e inclusivo, a categoria *government-to-citizen* é a que interessa neste trabalho. Seu sentido refere-se à seguinte afirmativa de Joia e Cavalcante Neto (2004:31): “O agente que disponibiliza o serviço ou produto é o ente governamental, ao passo que o cidadão adquire esse produto ou serviço”. Tal definição restringe-se ao que é oferecido pelos governos no sistema online em termos de produtos e serviços, o que implica na melhoria de informações com impactos positivos na vida dos cidadãos e de empresas que demandam serviços governamentais. *Government-to-citizen* pode ser visto como um governo eletrônico *restrito*, postulando-se a necessidade de um governo eletrônico *ampliado* (Pinho, Iglesias e Souza, 2005).

A ampliação da visão de governo restrito tem o sentido de contemplar não apenas o que o governo disponibiliza aos cidadãos em termos de produtos ou serviços, mas também de idéias, posicionamentos e posturas ideológicas. Ainda que a disponibilização de produtos e serviços já expresse um posicionamento ideológico, ele pode estar mais pronunciado quando se amplia no sentido da manifestação de maior transparência, o que significa informações de mais qualidade e conteúdo, referentes a processos políticos. Do mesmo modo, a adoção de mecanismos de participação digital implica um governo baseado em maior interação com a sociedade, onde esta compartilha com o governo tarefas até então específicas deste. Com a consideração da visão ampliada do governo eletrônico não está se negando os desdobramentos positivos que a assim chamada visão restrita (disponibilização de serviços e informações aos cidadãos) representa em termos de um melhor desempenho governamental, com repercussões positivas para a população. Assim, com a implantação de programas de governo eletrônico “podem ser produzidas enormes liberações de recursos já destinados em orçamento. Esses recursos podem ser utiliza-

dos para alavancar o desenvolvimento econômico e social..." (Ferrer e Santos, 2004:xvii). A redução de custos produzida ocorre por diversas vias: "a melhoria na eficiência dos processos internos, a redução dos custos de transação, a eliminação de distorções, sonegação e corrupção e a queda de preços nas compras" (Ferrer e Santos, 2004:xvii). Como se verifica, são inúmeros e relevantes os alcances mesmo de um governo eletrônico aqui chamado de restrito.

Por outro lado, dado o avanço da tecnologia, entendemos que o governo eletrônico não deve ser visto apenas por meio da disponibilização de serviços online mas, também, pela vasta gama de possibilidades de interação e participação entre governo e sociedade e pelo compromisso de transparência por parte dos governos. Em outras palavras, as TICs contêm um enorme potencial democrático, desde que haja definição política no sentido da participação popular e da transparência, pois o governo pode deixar de oferecer o que não quer mostrar, para nem mencionar o que quer esconder.

Devido a tais ponderações, abraçou-se a forma de governo eletrônico chamada de ampliada, cuja expectativa é explicitamente mais política. Levy se enquadraria nessa linha. "A passagem para o governo eletrônico (e a reforma administrativa que supõe) visa reforçar as capacidades de ação das populações administradas, mais do que sujeitá-las a um poder" (Levy, 1999:367). A viabilização desse novo arranjo demanda "uma verdadeira revolução cultural", "uma mutação de grande amplitude" que exigiria redução de níveis hierárquicos, circulação fluida da informação, transparência, diálogo aberto com o público e mobilização a serviço do cidadão cliente (Levy, 2003:378). Podemos inserir Ruediger na mesma linha quando este visualiza o governo eletrônico como um "potencializador de boas práticas de governança e catalisador de uma mudança profunda nas estruturas de governo, proporcionando mais eficiência, transparência e desenvolvimento, além do provimento democrático de informações para decisão" (Ruediger, 2002:30). O governo eletrônico, "mais do que um provedor de serviços online, poderá ser, sobretudo, uma ferramenta de capacitação política da sociedade" (Ruediger, 2002:30).

Nesse contexto, vale a pena introduzir a reflexão de Pierre Levy que, mesmo se considerando um "otimista", ao discorrer sobre a internet, peça-chave na sociedade da informação e no governo eletrônico, pondera que "meu otimismo, contudo, não promete que a internet resolverá, em um passe de mágica, todos os problemas culturais e sociais do planeta" (Levy, 1999:11). Em outras palavras, o fato de se ter internet não significa que tudo se transformará milagrosamente, cabendo "apenas a nós explorar as potencialidades mais positivas deste espaço nos planos econômico, político, cultural e humano" (Levy, 1999:11). "Nem a salvação nem a perdição residem na técnica"

(Levy, 1999:16). Tais reflexões fazem sentido porque se tem observado uma expectativa demasiado elevada com relação à internet como um instrumento de salvação, quase mágico; como se antes não houvesse possibilidades de transformações efetivas e que, agora, elas estariam muito mais factíveis ou mesmo facilitadas. “Por trás das técnicas agem e reagem idéias, projetos sociais, utopias, interesses econômicos, estratégias de poder, toda a gama dos jogos dos homens em sociedade. Portanto, qualquer atribuição de um sentido único à técnica só pode ser dúbia” (Levy, 1999:24). Levy mostra como a tecnologia digital envolve interesses de nações, de dominação, principalmente militar, assim como fortes interesses econômicos, mas que, também, atende a propósitos que “procuram aumentar a autonomia dos indivíduos e multiplicar suas faculdades cognitivas” (Levy, 1999:24). Assim, a internet e as TICs em geral possuem um potencial enorme de transformação, mas suas efetivas possibilidades devem ser relativizadas ante um contexto das forças de dominação e poder que, aliás, também fazem uso dessas próprias tecnologias para manter seu *status de dominação*.

A observação das experiências internacionais é um bom indicador dessa cautela, pois tem mostrado que o âmbito do chamado governo eletrônico ampliado não tem se realizado ou se realiza apenas parcialmente, indicando a ocorrência de uma bolha de entusiasmo que não se concretizou. Castells, por exemplo, um entusiasta da internet e da sociedade da informação, tem suas reservas ao olhar as experiências internacionais. “Esperava-se que a internet fosse um instrumento ideal para promover a democracia — e ainda se espera. Como dá fácil acesso à informação política, permite aos cidadãos serem quase tão bem informados quanto seus líderes” (Castells, 2003:128). A internet e a interatividade acenam com a possibilidade de os cidadãos “solicitarem informações, expressarem opiniões e pedirem respostas pessoais a seus representantes” (Castells, 2003:128). A experiência tem mostrado, no entanto, “um quadro melancólico — com a possível exceção das democracias escandinavas” (Castells, 2003:128). “Governos em todos os níveis usam a internet, sobretudo como um quadro de avisos eletrônicos para divulgar sua informação sem se empenhar muito em interação real” (Castells, 2003:128). Isso quer dizer que algumas das possibilidades da internet não têm sido cumpridas, mesmo em países desenvolvidos.

Também Levy, outro entusiasta da sociedade da informação e de suas possibilidades, pontua que “podemos predizer que todos os elementos do ciberespaço continuarão progredindo rumo à integração, à interconexão, ao estabelecimento de sistemas cada vez mais interdependentes, universais e ‘transparentes’” (Levy, 1999:113). É interessante notar que o conceituado au-

tor coloca aspas no termo “transparentes” (assim como em “transparência” na seqüência do texto), embora não tenha especificado as razões desse procedimento. Podemos especular que ele também tem restrições ou baixas expectativas em relação a transparência, mesmo tratando, como trata, do contexto de países desenvolvidos, parecendo indicar que a transparência acaba sendo uma barreira com enormes dificuldades de ser transposta.

A forma ampliada de governo eletrônico não nega as conquistas da forma restrita, mas passa a considerar duas frentes interconectadas: por um lado, um Estado mais responsável, aberto à participação da sociedade e transparente e, por outro, considera um papel protagonista da sociedade civil, atribuindo a essas possibilidades, por intermédio dos cidadãos e/ou de movimentos sociais, de checar, aferir, controlar o governo (de maneira mais geral, o próprio Estado) e, ainda, de assumir um papel propositivo. Tais considerações estão profundamente imbricadas à questão da transparência, o que demanda não só um papel democrático do governo, mas, também, uma capacidade política da sociedade civil. Não é, assim, apenas uma questão de tecnologia, o que não quer dizer que se desconheça a importância dela. Se a tecnologia não tivesse avançado tanto e nesse sentido (TIC), não seria possível estar se postulando a idéia básica de governo eletrônico e nem de sua face ampliada. A internet surge como um “facilitador da participação da sociedade no governo e do exercício do controle social. Não é por meio da tecnologia que se criará a participação nem o controle social mas, se já existem mecanismos para isso, então ela pode facilitar sua concretização” (Chahin et al., 2004:49), o que converge com o que apontou Levy.

Cardoso (2004:33-34) pontua que o governo eletrônico pode implicar uma “revolução na prestação de serviços públicos”, tanto em termos de melhoria deles quanto de redução de custos; “uma revolução na análise e decisão de processos não repetitivos”; “profunda reformulação” nos processos de compras por parte do Estado; e, “o que é mais importante, conferindo aos processos de compras e contratações uma transparência essencial para que exista verdadeiro controle público sobre os atos e dispêndios dos governantes”; e ainda, de suma importância,

uma dramática alteração nas formas pelas quais os cidadãos interagem com seus representantes e governantes, seja em termos de transmitir seus desejos, aspirações e necessidades, seja em termos de opinar sobre iniciativas, projetos ou políticas governamentais ou, ainda, em termos de acompanhar e controlar a ação daqueles que os representam e governam.

A conceituação de Cardoso (2004) abraça o que se chamou de governo eletrônico tanto restrito quanto ampliado, mostrando que o primeiro, como condição necessária, não é suficiente para atender às expectativas criadas com a internet e com o avanço do governo democrático.

Outro conceito fundamental na construção teórica deste artigo refere-se à transparência, expresso pelo conceito de *accountability*. Ao trazer a discussão para o caso do Brasil, é imprescindível nos referirmos à angústia de Campos que, ao se deparar com o conceito em inglês (em sociedades anglo-saxônicas), constatou a dificuldade de sua tradução para o português, bem como de sua aplicabilidade para a realidade brasileira, pois “o que nos falta é o próprio conceito” (Campos, 1990:1). A *accountability*, em termos sintéticos e aproximativos, pode ser pensada como a transparência, o engajamento dos governantes com a prestação de contas, e também a responsabilização dos governantes pelos seus atos. “Somente a partir da organização de cidadãos vigilantes e conscientes de seus direitos haverá condição para a *accountability*. Não haverá tal condição enquanto o povo se definir como tutelado e o Estado como tutor” (Campos, 1990:35), assevera Campos em relação ao Brasil.

O'Donnell (1991) associa a falta de *accountability* também à democracia delegativa, construto criado para entender e explicar as democracias latino-americanas distantes de um verdadeiro modelo representativo, típico dos países ocidentais desenvolvidos. A democracia delegativa é definida como a situação em que o povo — tutelado — outorga plenos poderes a seu governante, que reforça seu papel de tutor. Na democracia delegativa, os eleitores conferem ao governante uma “procuração de plenos poderes”, enquanto nas democracias representativas os governantes estão amarrados às promessas de campanha devendo prestar contas de seus atos. A distinção entre esses dois tipos de democracia encontra-se na *accountability*: fraca (ou inexistente), nas democracias delegativas, e consolidada nas democracias representativas estáveis. Nestas últimas, encontra-se tanto a *accountability* vertical, referente ao processo eleitoral configurado pela participação dos eleitores, quanto a *accountability* horizontal, definida em relação a uma rede de instituições relativamente autônomas com capacidade de cobrar do governante suas responsabilidades e de exercer a punição caso necessário (O'Donnell, 1991). Em síntese, o Brasil estaria em uma situação de fraca *accountability*, em que não existe pressão por parte da sociedade no sentido de maior transparência do Estado, e este se comporta de acordo com um modelo histórico de insulamento em relação à sociedade civil.

Somente com *accountability* plena, ou seja, com informações públicas e prestações de contas confiáveis por parte dos governantes, devidamente auditados

pelos controles externo e interno dos órgãos públicos, os cidadãos podem participar ativamente das decisões públicas. Por outro lado, sem uma sociedade civil organizada, os gestores públicos não se sentirão obrigados a promover a *accountability*.

(Akutsu e Pinho, 2002:731-732)

Assim, no processo de construção de nossa democracia, “a transparência torna-se um elemento basilar” (Ruediger, 2002:42). Em síntese, se o conceito de *accountability* nos falta, isso não representa nenhuma posição fatalista ou determinista, pois à medida que a democracia se afirma como um valor universal (o que acontece principalmente no mundo ocidental), conforma-se uma pressão no sentido da afirmação de formas mais democráticas entrando em choque dialético com as formas mais tradicionais de dominação. Queremos dizer que a *accountability* é um processo em construção na sociedade brasileira, e não dá para esperar da noite para o dia uma mudança radical nos processos e na cultura política.

Um último foco teórico deste artigo, umbilicalmente ligado ao anterior, é a questão da participação. A redemocratização ocorrida após o período do Estado autoritário (1964-1985) ensejou algumas experiências de abertura governamental à participação popular, cingidas no nível municipal, com destaque para o orçamento participativo, a cargo, fundamentalmente, do PT municipalista. No entanto, o que se observa, transcorridos já 20 anos de reconstrução democrática, é que o “desenho autoritário” da estrutura estatal “permanece largamente intocado e resistente aos impulsos participativos” (Dagnino, 2002:279). Em outras palavras, ainda que existam algumas experiências até bem-sucedidas de participação popular nas estruturas de governo, não se verifica a construção de uma cultura participativa, permanecendo forte e dominante o tônus autoritário e conservador de governar.

A questão, no entanto, é mais complexa ao se levar em conta que algumas experiências tidas como participativas têm que ser relativizadas, como o caso de alguns conselhos de participação popular, viciados por instrumentos de cooptação ou de representação de interesses particularizados, distanciando-se de uma verdadeira participação com representação de interesses coletivos. Tais experiências negam o “reducionismo” expresso pela “conhecida e bem difundida visão da sociedade como ‘pólo de virtude’ e do Estado como ‘encarnação do mal’” (Dagnino, 2002:281). Mais especificamente, “as continuidades autoritárias e conservadoras que reproduzem a exclusão na sociedade brasileira estão longe de estar confinadas no aparato do Estado e certamente reproduzem interesses enraizados e entrincheirados na sociedade civil” (Dag-

nino, 2002:282). Ou seja, está se afastando uma perspectiva de vitimização da sociedade civil.

Neste artigo, o foco volta-se apenas para o lado do governo, no sentido de examinar o comprometimento com uma proposta participativa, o que este oferece e como o faz. Não cobrimos a forma de agir da sociedade, como ela se posiciona politicamente diante do governo usando recursos digitais. Ainda que o artigo não cubra esse lado importante da relação Estado/sociedade, na perspectiva colocada, qualquer posicionamento autoritário do Estado não encontra explicação única e exclusivamente no âmbito da esfera estatal. A questão central que se coloca agora é: em um contexto no qual a participação popular em sua forma mais convencional, mais clássica, ainda não se instalou de forma disseminada e nem se afirmou, e onde se instalou, em alguns casos, ainda padece de vícios comprometedores, como esperar que a participação em sua forma digital possa se implantar e afirmar?

A situação torna-se mais complexa quando se introduz um outro arsenal de argumentos. Como no conceito *accountability*, falar de participação implica falar de política. No mundo contemporâneo, em que o neoliberalismo assume posição hegemônica, parece imperar uma ordem marcada por “uma cultura que entende a política basicamente como o mundo dos profissionais da política”, na qual “a política parece estar se convertendo num território de especialistas, de profissionais, uma espécie de zona proibida mais ou menos vedada aos cidadãos ‘comuns’: eles só são bem-vindos como ‘eleitores’” (Nogueira, 2002:21). Em outras palavras, a participação seria essencialmente tópica, restrita aos procedimentos eleitorais. Na quadra contemporânea, “a política afasta-se sempre mais dos valores e das concepções gerais, as decisões ficam carregadas de tecnicismos, a operação política converte-se em administração e tende a se orientar pela produção de critérios ‘racionais’ para solucionar os problemas sociais” (Nogueira, 2002:25-26). Mais que isso, a sociedade perde seu protagonismo, sendo vista “como já não podendo mais dispor nem de suas necessidades (ela não saberia do que necessita) nem dos meios de satisfazê-las” (Nogueira, 2002:26). Nesse contexto, parece difícil vicejar a idéia e a viabilidade da participação, da abertura do Estado ao contato com a sociedade e isso se expressaria tanto por meio dos procedimentos tradicionais (presenciais), quanto daqueles virtuais, pelo uso de interações digitais.

### **3. Metodologia**

Este é um estudo de casos múltiplos, de caráter exploratório, tomando 10 portais governamentais, nove de governos estaduais: Bahia, Rio Grande do Sul,

São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Paraná, Pernambuco, Santa Catarina e Goiás e o portal do Distrito Federal (DF). A seleção desses casos obedeceu ao critério do índice de desenvolvimento econômico (PIB estadual), partindo do pressuposto que nos estados mais desenvolvidos encontram-se as melhores condições (econômicas, sociais, políticas, tecnológicas) para implantar melhores portais. Foram selecionados esses casos para contemplar o maior número possível de regiões (Nordeste, Sudeste e Sul) e proporcionar um mosaico diversificado do país. O objetivo é verificar como governos em estados com níveis de desenvolvimento econômico e de posicionamentos ideológicos diferenciados (ainda que este último aspecto não tenha sido explorado) montam, estruturam os seus portais, pressupondo que governos politicamente mais avançados tenham maior interesse e preocupação em criar um portal mais informativo, transparente e participativo.

Foi construído um modelo de análise que partiu de experiências anteriores de diversos autores e instituições (Akutsu, 2002; Akutsu e Pinho, 2002; Prado, 2004; Moraes, 2004; Anao). Dado o pouco espaço disponível, optou-se por fazer uma descrição sumária desse modelo para reservar mais espaço para a aplicação prática aos casos selecionados. Assim, o modelo parte de uma bateria de questões sobre a configuração do portal, com o objetivo de diagnosticar as condições de acesso a ele. Se um portal pretende atingir o maior número possível de usuários, deve procurar ser de fácil entendimento e navegação, ainda mais considerando que muitos usuários não devem ter um nível educacional mais elevado. A segunda bateria de questões volta-se para o grau de informação propiciado pelo portal; se ele mantém o usuário informado e se suas demandas, em termos de informações (dos mais variados matizes), são atendidas de forma direta, fácil e objetiva. A terceira bateria trata da questão da transparência do portal, ou seja, da transparência do governo por meio do portal. Aqui, foi feita uma opção de ordem teórica/metodológica de não investigar no portal o atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal e à Lei das Contas Públicas, partindo do pressuposto de que, por serem leis, já existe uma demanda legal por parte dos governos de exporem suas contas na rede. Assim, a preocupação com a transparência direcionou a iniciativa do próprio ente governamental, o que expressaria o seu mais profundo compromisso com a *accountability*. Na quarta e última bateria de questões, aborda-se a questão da participação popular, procurando identificar como os governos constroem instrumentos que oportunizam essa participação, entendida como apresentação de sugestões, avaliação e acompanhamento de políticas públicas, bem como de serviços públicos.

Há a consciência de que o modelo proposto é muito exigente para a realidade brasileira, mas também se tem consciência de que existe tecnologia dis-

ponível (e um forte engajamento pela tecnologia de informação), assim como um movimento político no sentido de aprofundar as relações entre governo e sociedade. O que precisa ser checado é se funcionam as relações digitais entre governo e sociedade e, antes disso, se existe efetiva predisposição pelo governo de abrir canais de participação nos portais e, ainda, se há reciprocidade (interesse) por parte da sociedade. Quanto a este último aspecto é relevante alertar para o fato, já apontado, de que o artigo não contempla as formas de atuação da sociedade civil, o que exigiria um esforço de construção de um outro arcabouço de pesquisa.

A pesquisa constituída de visita aos portais selecionados ocorreu entre 23 de fevereiro de 2005 e 22 de abril de 2005 para os portais de BA, RS, SP, RJ, MG e PR, e entre 19 de maio de 2005 e 3 de junho de 2005 para SC, PE, GO e DF. Pela experiência adquirida aqui e em pesquisas anteriores, podemos afirmar que essa pequena defasagem de tempo não compromete os resultados, considerando que existe certa inércia para mudanças mais profundas nos portais. Para obter uma maior riqueza de informações e segurança de pesquisa, a investigação não se restringiu apenas ao portal, mas também foram visitadas algumas secretarias de governo. Por ser um estudo exploratório, não foram visitadas todas as secretarias e órgãos governamentais, sendo checadas aquelas que pareciam ser as mais estratégicas para implantação de procedimentos eletrônicos. Para cada categoria do modelo de análise, pelo menos três sites de secretarias foram visitados. Quando não se encontrava a informação desejada pelo modelo de análise na primeira e mais óbvia busca, partiu-se para procurar a informação escondida, mesmo onde não era de se esperar. Esse procedimento foi adotado para oferecer maior segurança e confiabilidade à investigação e para não causar prejuízo à análise do portal nessa situação. Nos casos em que era necessário fazer uma consulta como usuário, esta foi feita, dentro do possível. A análise ficou restrita à comunicação pela utilização de meios eletrônicos (e-mail, enquetes, fóruns, formulários), já que eles próprios estão em avaliação.

#### **4. Resultados e análise dos portais dos governos dos estados selecionados**

Aqui apresentam-se, de uma maneira sintética e consolidada, os resultados da investigação, seguindo o modelo de análise construído e apresentado em suas dimensões analíticas. Os portais estaduais analisados, com respectivos endereços eletrônicos, foram: <[www.ba.gov.br](http://www.ba.gov.br)>; <[www.estado.rs.gov.br](http://www.estado.rs.gov.br)>; <[www.saopaulo.sp.gov.br](http://www.saopaulo.sp.gov.br)>; <[www.governo.rj.gov.br](http://www.governo.rj.gov.br)>; <[www.mg.gov.br](http://www.mg.gov.br)>;

<[www.pr.gov.br](http://www.pr.gov.br)>; <[www.sc.gov.br](http://www.sc.gov.br)>; <[www.pernambuco.gov.br](http://www.pernambuco.gov.br)>; <[www.goias.go.gov.br](http://www.goias.go.gov.br)>; <[www.df.gov.br](http://www.df.gov.br)>.

### ***Quanto à configuração dos portais***

Constatou-se que a maior parte dos portais possui mapa de orientação, embora não esteja disponível em um número apreciável destes (PR, SP, PE e DF), o que é um fator negativo, pois sendo um portal de governo estadual, algo relativamente complexo demandaria um mapa de orientação para facilitar a navegação. Saliente-se o fato de que três desses quatro portais são de governos dos entes federativos mais desenvolvidos do país, o que foi uma surpresa, já nos levando a postular que ainda não estaria introjetada a importância da comunicação digital mesmo em estados mais desenvolvidos. Quando investigada a existência de ferramenta de busca, constatou-se que somente um dos portais não disponibilizava esta ferramenta (PE). Quanto às informações em destaque na página inicial do portal, todos os portais disponibilizam-nas em alguma medida. Notou-se a presença de informações sobre realizações de governo, relações com a comunidade e, principalmente, disponibilização de serviços ao cidadão, indicando a adoção, neste quesito, de um mesmo modelo de portal nos casos tratados.

No que diz respeito à avaliação da qualidade de comunicação do portal, de uma maneira geral, considerou-se os portais com *layouts* agradáveis,<sup>1</sup> destacando-se positivamente o portal do DF (pela dinâmica das informações e cores) e o de SP (por sua estrutura organizada e jornalística); e, negativamente, o portal de SC (com uma estrutura despojada, deixando o portal carente de maiores recursos) e o do RJ (o mais fraco na disponibilização de informações). Evidentemente alguns portais são mais sofisticados e criativos que outros. Quanto à facilidade do acesso aos *links* todos atendem, de uma maneira geral, a esse quesito, sendo boas ou excelentes<sup>2</sup> na maior parte dos

---

<sup>1</sup> Entende-se por *layout* agradável aquele que tem uma programação visual leve (de cores não muito agressivas) e com equilíbrio entre espaços vazios e espaços de informação. Assumimos que é uma definição puramente subjetiva, variando de observador para observador. No caso da pesquisa, são três os observadores de nível universitário: o pesquisador e dois bolsistas.

<sup>2</sup> As fontes a serem consultadas estão disponíveis de maneira clara, objetiva e direta. Caso sejam necessárias as conexões, estas também são apresentadas de maneira clara, e o acesso é fácil. Pode ser que gere algum grau de dúvida ou indecisão, mas não suficiente para que o “usuário médio” desista da busca.

casos, excetuando-se os portais de RS e RJ (chamando a atenção o fato de serem portais de dois dos estados mais desenvolvidos da federação). Vale a pena observar que no caso de SC, mesmo tendo um portal “despojado”, isso não compromete o acesso às informações. Em nenhum caso, as condições são ruins;<sup>3</sup> no entanto, mesmo em condições aceitáveis,<sup>4</sup> dificuldades de acesso podem ocorrer, considerando-se o grande número de pessoas com nível de escolaridade baixo.

Em uma sociedade que cada vez mais utiliza recursos digitais, a criação de facilidades de acesso e de busca de informação torna-se uma questão fundamental. Observou-se, também, que existem condições adequadas de relacionamento de cada portal com seus respectivos setores de governo, havendo referências (links) para quando o interessado buscar informações mais específicas, sendo este direcionado para as secretarias competentes. No caso do PR, ocorre uma informação mais desagregada, explicitando todos os órgãos subordinados aos seus respectivos setores de governo, o que facilita a busca dos interessados. Por outro lado, no caso de GO não foram encontrados links para as coordenadorias do estado. O site do DF é bastante “futurístico” nessa seção, apresentando um painel interativo que relaciona por ordem alfabética todos os órgãos de governo, inclusive os sites das administrações municipais.

### ***Quanto às informações e serviços disponíveis aos cidadãos***

Neste quesito, os portais dos governos estaduais selecionados fazem uso adequado da TI para veicular notícias sobre seus estados, disponibilizando uma seção de atos governamentais. No entanto, se observam diferenças sensíveis entre os portais analisados. Nos casos de RJ e SC, não são disponibilizados os atos governamentais (situação negativamente surpreendente, considerando que são estados situados no Sudeste e Sul), passando pelo RS, que demanda um cadastramento prévio (uma dificuldade), ao lado de MG que não dá acesso ao *Diário Oficial*, até os outros casos que dão pleno acesso aos atos governamentais. Chama a atenção o fato de que alguns estados não implementaram em seus portais o *Diário Oficial* na versão eletrônica, que é um elemento

---

<sup>3</sup> Neste caso, a comunicação do portal é confusa, as informações não estão disponíveis com facilidade, as conexões não estão claras ou implicam muitos passos para obtenção da informação ou do contato, fazendo com que o “usuário médio” desista da busca.

<sup>4</sup> Neste caso, já existe alguma dificuldade, as informações não estão claras/dispostas, as conexões admitem/geram dúvidas, podendo fazer o “usuário médio” desistir da busca.

básico de comunicação e transparência com o público. Em outras palavras, não há um esforço consistente desses governos em fazer chegar informações aos cidadãos e alimentá-los com dados novos. Porém, na grande maioria dos casos, existe um diário oficial online. Quanto à atualização das informações prestadas, elas são atualizadas diariamente em todos os portais, indicando uma preocupação em fornecer informações recentes.

As informações gerais fornecidas pelos estados variam de acordo com o perfil socioeconômico e cultural de cada um deles. No entanto, se percebe que os portais não sabem explorar o potencial de comunicação da internet para divulgar os seus próprios estados, suas vocações e capacidades e, assim, atrair investimentos. Há duas exceções significativas: no portal de PE, que dá um destaque considerável ao turismo e a investimentos no estado; e o DF, que tem uma forte mobilização para a atração de investimentos externos. Em geral, todas as notícias provêm da Secretaria de Comunicação Social, Assessoria de Comunicação Social, ou Agência de Notícias do município. No caso de SP, PR e PE, apesar de possuírem notícias de veículos de comunicação externos ao governo, os links para os mesmos não são disponibilizados no portal.

Investigados os serviços disponíveis ao cidadão, pode-se observar que todos os portais dão acesso a “tributos-consulta e emissão de segunda via de carnês”. Quanto a “licitações”, “compras” e solicitação de serviços, todos os portais disponibilizam o acesso a essas informações. Observou-se que alguns portais intitulam esse tipo de serviço como “Portal cidadão” (ou coisa parecida), o que indica uma visão de cidadania um tanto estreita ao considerá-la como apenas acesso a serviços providos pelo setor público (não desmerecendo o avanço que isso representa). Nessa linha, observou-se, ainda, o uso da palavra “cidadão” em praticamente todos os portais visitados, indicando valorização do termo por parte dos governos, resultado, provavelmente, de um consenso estabelecido em torno da palavra. Pode indicar também uma banalização da idéia de cidadania. Diante do consenso positivo estabelecido em torno do termo, “pegaria mal” ele não estar presente no portal.

Ainda que a palavra (mágica?) cidadania apareça com muita freqüência, encontra-se bastante variação entre os portais quanto ao desenvolvimento tecnológico e à facilidade de acesso. De qualquer forma, observa-se que os portais estão bem equipados no fornecimento de facilidades de acesso a determinados serviços ao cidadão. As áreas de tributos e de licitações e compras são as que apresentam maior desenvolvimento tecnológico, estão mais “azeitadas”, justamente para aperfeiçoar a capacidade de arrecadação das secretarias de Fazenda, o que pode indicar o entendimento dos governos acerca do termo cidadania, ou seja, prover informações e facilidades para aperfeiçoar a arrecadação fiscal.

Mesmo assim, observa-se que, em alguns casos, estes sistemas ainda ficam a dever. No entanto, pode-se afirmar, numa análise mais geral, que os portais já são ricos em disponibilizar informações e acessos aos cidadãos.

Quanto à disponibilização de informações ao público, sem necessidade de identificação do cidadão ou de senhas de acesso ao banco de dados, em todos os casos existem áreas restritas. Apesar de todos os esforços de investigação feitos para desvendar essas áreas, a busca mostrou que ainda existem muitas seções de acesso controlado e, em alguns casos, não dá nem para formar uma idéia porque seriam restritas. Isso parece indicar que os governos ainda não estão imbuídos de um espírito de abertura à sociedade. Porém, também se observa, em alguns portais, uma disponibilização maior de informações sem qualquer restrição de acesso, como o caso de SC (com exceção da Secretaria de Segurança) e o do DF no qual não foi encontrada qualquer restrição de informações no portal.

### ***Quanto à transparência dos portais governamentais***

A maioria dos portais não disponibiliza ao cidadão qualquer forma de acompanhamento dos projetos por via eletrônica, ou seja, não está construído qualquer espaço institucional para acompanhamento dos planos e ações governamentais. Verificou-se que as informações prestadas sobre projetos governamentais são muito superficiais, incompletas e genéricas, sem qualquer demonstrativo financeiro ou cronograma de execução, distanciando-se muito de uma transparência efetiva e/ou mostrando que o próprio poder público parece não acreditar na utilização do recurso da comunicação eletrônica. Apenas uma pesquisa mais objetiva e direta, com entrevistas em profundidade, poderia conduzir para uma resposta mais assertiva. No terreno especulativo, podemos questionar se existe uma consciência plena em relação às possibilidades de utilização da tecnologia digital para promover uma maior transparência, ou se o problema é mais estrutural de resistência dos atores públicos em se revelar plenamente para a sociedade civil, mantendo-se a caixa-preta da administração pública tradicional.

O que esses casos analisados mostram é que estamos longe da implantação de uma cultura de comunicação digital, e o poder público não dá mostras de atuar nesse sentido. Encontra-se um padrão repetitivo de ausência de espaços institucionais para acompanhamento das ações governamentais em andamento, o que denota como os governos ainda se comportam de maneira tecnocrática, insulados de suas respectivas sociedades. Em geral, o que se ob-

serva é que os portais não fazem uso das tecnologias de informação para promover interatividade com a sociedade. Duas possibilidades podem ser apontadas para o fato. Em primeiro lugar, ainda não está introyetada na consciência dos governantes a idéia e necessidade de prestação de contas de suas atividades à sociedade. Evidentemente, essa não é uma via de mão única, já que há, também, ausência de uma sociedade mais ativa e cobradora das atividades governamentais. Como afirmado anteriormente, essa pesquisa não envereda pela análise da sociedade civil e das formas de interação utilizadas por esta com o setor público. Assim, não há como ser mais assertivo nessa questão. Provavelmente, não temos ativistas digitais, mas também não se sabe até que ponto a sociedade está minimamente interessada e engajada em checar os governos por meio dos procedimentos digitais.

Em segundo lugar, pode estar ocorrendo uma exploração pouco efetiva das possibilidades da tecnologia para levar a uma maior interatividade. Ainda que não haja um domínio pleno, conhecimento e exploração do potencial da tecnologia, parece que o primeiro fator, de caráter histórico, se afirma sobre o segundo. Observa-se, também, que o “espírito” de não-transparência permeia os mais diferenciados partidos e quadros ideológicos, praticamente não se detectando diferenças entre eles, exceto os casos dos governos que adotam orçamentos participativos, ainda que com as reservas conhecidas.

Ao se analisar a disponibilização de demonstrativos de execução do cronograma físico-financeiro das ações governamentais do exercício atual, em nenhum portal analisado foi encontrada qualquer informação deste tipo, o que indica, mais uma vez, ausência de prestação de contas à sociedade. O comportamento dos entes governamentais nesse quesito é compatível com o anterior, qual seja, não há abertura para a sociedade acompanhar os cronogramas físico-financeiros (com exceção parcial do PR), o que reforça o insulamento do Executivo. Na verdade, dessa vez verifica-se um agravamento da situação por impedir que a sociedade seja informada sobre o destino e utilização do dinheiro público.

Tal posição se reforça à medida que se sabe que a implantação dessa informação na rede é relativamente fácil de operacionalizar. Não há qualquer justificativa por parte dos entes governamentais para a não-apresentação de tais informações, o que pode ser interpretado como ausência de uma cultura de transparência, uma resistência histórica a ser transparente.

Investigando a disponibilização de informações da execução orçamentária referente a exercícios anteriores, descobriu-se que quase a totalidade dos portais favorece essas informações, ainda que em variados graus de aprofundamento. Encontram-se avanços significativos referentes à prestação de

contas dos exercícios anteriores, até, em alguns casos, com grau de detalhamento muito positivo. O caso do RJ desponta, novamente, com um desempenho negativo ao não empreender a prestação de contas dos exercícios 2003 e 2004, mostrando uma forte disposição para a não-transparência. Em alguns casos, não se pode dizer que não há transparência, mas não existem facilidades no sentido da mesma, o que pode ser interpretado como uma resistência à transparência ou não-engajamento em uma política de respeito à sociedade. Todavia, é nesse quesito que se observa uma maior prestação de contas, indicando uma predisposição para prestar contas do passado, até por força da lei, mas uma dificuldade em fazê-lo no que se refere ao presente, ao que está em andamento e que, ainda, pode ser alterado em sigilo.

### ***Quanto à participação/interação***

Investigada a possibilidade de contatar o ente por e-mail (formulário etc.), a partir de link ou seção disponível na home e, mais especificamente, o responsável por determinada ação governamental, verificou-se que existe um canal de comunicação da sociedade com o poder estadual, sendo a forma consagrada o formulário eletrônico, o que mostra, efetivamente, a instalação de canais para contato com os cidadãos. O que não se sabe, no entanto, é se as demandas destes chegam diretamente (ou ainda indiretamente, desde que cheguem) aos responsáveis, ou se caem em uma “vala comum”, se perdendo nos meandros da burocracia.

Constatou-se a existência de ouvidorias e de disponibilização de contatos (e-mail, formulários eletrônicos, telefone), indicando um movimento positivo no sentido de estreitar relações com os cidadãos. Por outro lado, não se identifica um posicionamento muito claro, em diversos casos, pois o interessado não sabe exatamente a quem está se dirigindo (a impressão é que não há um responsável, dada a dificuldade de identificar e localizar o mesmo), o que pode ser uma estratégia (inconsciente?) de criar dificuldades para incentivar a desistência do contato.

Identificou-se também, nos portais de algumas secretarias da Fazenda, uma listagem de dúvidas mais recorrentes, o que certamente é resultado de manifestações dos interessados e que representa a utilização positiva das TICs. Acredita-se que isso poderia ser implantado em outras secretarias, mas não foi visto nos casos analisados. Voltando ao comentário acima, pode-se perceber que, quando se trata de ativar a arrecadação de tributos, as tecnologias são usadas com propriedade, mas em outros casos, faz-se praticamente *tabula rasa*.

das mesmas. Em geral, podemos afirmar que falta, efetivamente, aos portais interatividade, ou seja, diálogo com a sociedade. A mudança de tal situação implicaria a montagem de uma nova cultura do serviço público, na verdade, de uma nova cultura política.

Quando pesquisada a existência de um canal aberto para a discussão das políticas públicas (gestão de recursos ou programas de governo) antes de sua aprovação pelo Legislativo (ou seja, em sua fase de elaboração), ocorre uma unanimidade: nenhum portal disponibiliza qualquer mecanismo de interação para discussão de políticas públicas na fase de elaboração. Tal fato demonstra que a idéia de participação está longe de ocorrer na fase de planejamento e definição de políticas. A sua implantação seria a melhor expressão de participação. Ao que tudo indica a possibilidade de viabilizar e acelerar esse processo pelas TICs é descartada. A investigação feita revela a tradicional maneira de administrar tecnocraticamente, ou seja, um grupo de técnicos se reúne e apresenta, posteriormente, à sociedade, um “pacote” completo e fechado. Surpreendeu, em particular, o caso do RS, dada a tradição de participação (como a experiência do orçamento participativo), onde não se verificou nenhum movimento no sentido da ativação das TICs. Os resultados encontrados levam a postular que há uma visão limitada de participação popular e de interatividade nos executivos estaduais investigados, a partir dos portais.

Ao pesquisar a disponibilização no portal de alguma indicação de resposta, por parte do ente governamental, às demandas da sociedade referentes às ações pontuais do governo e às políticas mais amplas, o que se observa é que a idéia de governo eletrônico ampliado não tem ressonância nos portais avaliados, indicando que falta muito para um efetivo governo eletrônico democrático. No que diz respeito às ações pontuais, mesmo os casos em que se menciona a participação, esta parece ser muito mais uma figura de retórica. Uma exceção parcial e louvável é o caso do PR, onde são implantados procedimentos tecnológicos online de acompanhamento das obras públicas. Um agravante desse quadro está no fato de que, como a relação ocorre entre o cidadão (indivíduo) e o ente governamental (público), fica-se sem saber se, efetivamente, existe resposta às questões formuladas. Dessa forma, não está disponibilizada no portal uma lista de questões mais recorrentes para possibilitar aos outros cidadãos o conhecimento destas, o que pensam os outros cidadãos e, assim, a sociedade ir formando um conhecimento coletivo. Não transparecendo a dúvida ou o questionamento para a sociedade, não é possível a formação de uma consciência coletiva a respeito de problemas comuns a vários cidadãos, não se fomenta um debate com troca de idéias entre cidadãos e entre eles e o poder público. Por outro lado, permite ao po-

der público dar um tratamento individualizado às questões, dentro da lógica “dividir para reinar”.

Quanto às políticas mais amplas, não se localizou nenhum canal aberto para este contato, ou seja, não há abertura por parte do poder público estadual em compartilhar com a sociedade a elaboração de políticas mais amplas. O que se verifica é que não transparecem, não vazam para o portal, as demandas da sociedade colocadas por meio de contato eletrônico, de modo que fica impossível detectar um comportamento mais geral por parte da população. Ou seja, o governo mantém o monopólio do conhecimento sobre o que pensa a sociedade civil. O que se nota e confirma é o enclausuramento do poder público, avesso à interação com a sociedade, não fazendo uso da capacidade de contato que as tecnologias eletrônicas possibilitam, não se construindo nenhum espaço no portal governamental para manifestação e discussão do cidadão, não se submetendo, assim, as ações governamentais ao escrutínio popular.

Quanto à avaliação de serviços públicos por parte dos cidadãos, observou-se somente uma pesquisa de opinião no site da Secretaria de Saúde do RS direcionada ao público regional. No entanto, a única forma de se acessar a pesquisa seria por meio de uma senha enviada por correspondência aos cidadãos do estado, impossibilitando-nos de avaliar o serviço. No caso de SP, constataram-se manifestações do tipo “sua contribuição é bem-vinda”, mas não se localizou nada sistemático de avaliação. No site do RJ, não aparece nenhum link ou *banner* a respeito de serviços públicos, muito menos de sua avaliação. No de MG, detectou-se apenas uma enquete sobre a qualidade do próprio site, porém nada de mais consistente. No caso de PE, existe uma Agência de Regulação de Pernambuco, que tem o link disponibilizado na home.

Todas essas evidências indicam que ainda não vinga no Brasil a idéia ou uma cultura de avaliação do serviço público, estando este praticamente impermeável à ação da sociedade. Apesar de se destacar a implementação dessa cultura de avaliação nos últimos anos a partir da reforma do Estado, observa-se, conforme os casos aqui analisados, que os governos não exploram toda a enorme potencialidade dos instrumentos de comunicação online existentes, o que poderia ser feito por meio de enquetes sobre a qualidade dos serviços. Tal conclusão denota a inexistência de percepção dessa potencialidade dentro de um contexto de uma cultura refratária ao escrutínio popular. Não bastam avanços significativos na tecnologia se a estrutura política permanece intocável. Fica, dessa forma, a sociedade sem uma visão geral da avaliação do serviço prestado e do pensar dos outros cidadãos. Como se sabe, a existência do *feedback* é uma etapa fundamental no processo de planejamento e de governo. O que se nota aqui, com a ausência de qualquer mecanismo de retroalimenta-

ção com a opinião da sociedade, é a presença de um “vôo cego” por parte dos gestores públicos, mantendo-se a forma tradicional de gestão.

Mais uma vez, levanta-se a hipótese, na linha do *in dubio pro reu*, de que os próprios governos ainda não acreditam no potencial da comunicação digital para a interação com a sociedade. Isso pode nos levar a indagar se não estaria havendo uma hipervalorização da TIC. Deve-se observar, ainda, que na nova administração pública, a transparência e a avaliação têm sido valorizadas, mas o que as experiências analisadas mostram é que isso não acontece de maneira alguma. Em outras palavras, estamos muito longe do que preconizava todo o discurso da sociedade da informação. As novas tecnologias não têm sido ativadas dentro de todas as possibilidades que elas oferecem; mas isto não seria uma falha delas, e sim de determinações emanadas pelo modelo político tradicional vigente no Brasil, refratário à transparência, seja por métodos convencionais, seja por meios digitais.

## 5. Conclusões

Esta última seção consolida uma série de conclusões tiradas ao longo da análise dos componentes do modelo adotado para investigação dos portais. O que se observa é que os portais, de uma maneira geral, têm recursos tecnológicos adequados, existem boas condições de navegação, de busca de informações. Assim, a tecnologia parece não ser um problema. No entanto, alguns portais poderiam ser melhorados em termos da comunicação e da disponibilização das informações, o que demandaria um esforço aparentemente apenas tecnológico, e que, no fundo, representaria um compromisso de respeito com a comunidade. O que os portais se ressentem, realmente, é de uma maior interatividade, podendo-se inferir que as relações que se estabelecem são fundamentalmente do tipo *government-to-citizen*, sendo o governo o emissor e a sociedade, ao que tudo indica, o receptor passivo, estando longe a inversão dessa relação para *citizen-to-government*.

Não se localizou “transparência e diálogo aberto com o público”, ou seja, estamos longe de “uma verdadeira revolução cultural”, de “uma mutação de grande amplitude”, e de um “provimento democrático de informações”. Pela análise dos portais, não se visualiza possibilidade de “capacitação política da sociedade”. No sentido preconizado como *ampliado*, não há governo eletrônico. Os governos nos casos analisados (não havendo motivo para ser otimista com os demais), pouco se abrem para a *accountability*, a não ser aquela já fixada pela lei (o que, relativizando, deve ser considerado um avanço conside-

rável) e para a participação popular. Mesmo estados mais desenvolvidos (SP e MG) não apresentam avanços substanciais do ponto de vista da abertura à participação popular, apenas o caso do PR mostra certo diferencial positivo.

Constata-se que, em geral, os portais apresentam uma incorporação tecnológica relevante — ainda que com algumas ressalvas — e que existe tecnologia para disponibilizar informações (o que não pode ser subestimado), principalmente do setor financeiro e fiscal. Ainda assim, poderiam ser aprofundadas para melhorar o acesso dos cidadãos a serviços. O que falta, no entanto, é uma predisposição verdadeira para implantação de procedimentos de *accountability* (sem tradução para o português) e participação.

O problema aqui não é de tecnologia, mas de cultura política, de desenvolvimento político. Assim, temos muita tecnologia, ainda que ela possa e deva ser ampliada, mas pouca democracia, pois a tecnologia que poderia ser usada para o aperfeiçoamento democrático não é mobilizada nesse sentido. Visto de outro ângulo, pode-se especular, como feito ao longo do artigo, que os governos ainda não teriam condições de incorporar toda uma nova cultura de utilização das TICs, ou seja, não estariam devidamente preparados para esse novo período, e isso, talvez, esteja ainda em construção. Obviamente, não se pode aceitar tal possibilidade como razoável, mas parece se afirmar, com muito mais força e consistência, a persistência das formas tradicionais de fazer política no setor público no Brasil, baseadas na falta de transparência e na impermeabilidade à sociedade civil.

Em uma perspectiva otimista, pode-se considerar que, apesar do quadro aqui mostrado, o processo de governo eletrônico não falhou, pois ele está em construção. No entanto, seu avanço depende de mudanças fundamentais na cultura política da nação. Este artigo mostra, por último, que são necessárias pesquisas mais aprofundadas para se ter afirmações mais assertivas, principalmente no que diz respeito à esfera da sociedade civil, investigando como esta se comporta ante a novas formas assumidas pela gestão pública.

## Referências bibliográficas

AKUTSU, Luiz. *Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil*. 2002. Dissertação (Mestrado) — EA/UFBA, Salvador.

\_\_\_\_\_ ; PINHO, José Antonio G. de. Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil. *Revista de Administração Pública*, v. 36, n. 5, set./out. 2002.

ANAO (Australian National Audit Office). *Electronic service delivery, including internet use by Commonwealth Government Agencies*. Disponível em: <www.anao.gov.au>.

CAMPOS, Ana Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, v. 24, n. 2, p. 30-50, fev./abr. 1990.

CARDOSO, René Fernando. Um estudo sobre os resultados da utilização da Bolsa Eletrônica de Compras no Governo do Estado de São Paulo. *Revista do Serviço Público*, Enap, ano 55, n. 4, out./dez. 2004.

CASTELLS, Manuel. *A galáxia da internet — reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

CHAHIN, Ali et al. *Governo eletrônico no mundo*. E-gov.br — a próxima revolução brasileira: eficiência, qualidade e democracia, o governo eletrônico no Brasil e no mundo. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

FERRER, Florêncio; SANTOS, Paula (Orgs.). *E-government — o governo eletrônico no Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2004.

JOIA, Luiz Antonio; CAVALCANTE NETO, Aristides Andrade. Fatores críticos de sucesso na construção de processos government-to-government. Salvador. *Organizações & Sociedade*, v. 11, n. 29, jan./abr. 2004.

LEVY, Pierre. *Cibercultura*. São Paulo: 34, 1999.

MORAES, Patricia B. *Cidade, comunicação e tecnologia da informação: uma análise de portais governamentais brasileiros*. 2004. Dissertação (Mestrado) — Facom/UFBA, Salvador.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. *As possibilidades da política — idéias para a reforma democrática do Estado*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

O'DONNELL, Guillermo. Democracia delegativa? *Novos Estudos*, n. 31, out. 1991.

PINHO, José Antonio G. de; IGLESIAS, Diego; SOUZA, Ana Carolina P. Governo eletrônico, transparência, accountability e participação: o que portais de governos estaduais no Brasil mostraram. In: ENANPAD, 29. *Anais...* Brasília, set. 2005.

PRADO, Otavio. *Governo eletrônico e transparência: a publicização das contas públicas das capitais brasileiras*. 2004. Dissertação (Mestrado) — Eaesp/FGV, São Paulo.

RUEDIGER, Marco Aurélio. Governo eletrônico e democracia — uma análise preliminar dos impactos e potencialidades na gestão pública. *Organizações & Sociedade*, v. 9, n. 25, set./dez. 2002.