

Governo eletrônico: ferramenta democrática ou instrumento do neoliberalismo?

E-Government: democratic tool or instrument of neoliberalism?

Rafael de Brito Dias³⁶

Artigo recebido em para publicação em set/2012 e aceito para publicação em nov/2012.

Resumo

O artigo propõe uma reflexão a respeito da emergência do governo eletrônico (ou “e-governo”), em particular no Brasil. Apoiado em uma perspectiva interdisciplinar, fundamentada na Sociologia e na Filosofia da Tecnologia e na Economia da Inovação, o trabalho sugere uma nova forma de analisar o significado social e político da emergência dessa nova forma de governo. Nesse sentido, questiona as abordagens deterministas-tecnológicas que compreendem o governo eletrônico simplesmente como um produto do avanço das tecnologias da informação e da comunicação (TIC), propondo uma interpretação alternativa acerca desse processo: como procuramos mostrar, o governo eletrônico é também um elemento que tem servido como facilitador da implementação do projeto da reforma gerencial do Estado, inserido no âmbito do projeto neoliberal. Este artigo, vale dizer, não tem o objetivo de oferecer uma resposta definitiva para o significado social e político do advento do governo eletrônico. Espera-se, sim, que o artigo possa fornecer elementos para uma reflexão crítica a respeito do governo eletrônico, que superem aquelas focadas exclusivamente no âmbito da sociedade (deterministas-sociais) ou da tecnologia (deterministas-tecnológicas), e para posteriores pesquisas acerca do tema.

Palavras-chave: Governo eletrônico. Tecnologia da informação. Reforma do Estado. Brasil.

Abstract

³⁶ **Rafael de Brito Dias** é professor da Faculdade de Ciências Aplicadas da Universidade Estadual de Campinas, Campus de Limeira e do Programa de Pós-Graduação em Política Científica e Tecnológica (CAPES 6), também da Unicamp. É Coordenador do GAPI (Grupo de Análise de Políticas de Inovação), onde desenvolve pesquisas nos seguintes temas: novas tecnologias, identidade e direitos humanos; novas tecnologias, globalização e atores sociais; construção social da tecnologia; efeitos sociais das novas tecnologias; economia da inovação; política científica e tecnológica comparada; análise de políticas públicas; tecnologias para a inclusão social; e educação em ciência, tecnologia e sociedade.

The paper proposes an analysis of the advent of e-government tools, particularly in Brazil, from an interdisciplinary perspective. Based on different approaches (such as Sociology and Philosophy of Technology and Innovation Economics), the paper suggests a new interpretation of the social and political meaning of this new form of interaction between society and the state. In this sense, it questions the technological determinism that permeates most of the interpretations concerning e-government. The paper proposes an alternative explanation: e-government is not only a product of the advances in terms of information and communication technologies (ICTs), but also an element that is functional to the state reform under the neoliberal project. The paper does not seek to provide a final answer to the question of the social and political meaning of e-government. We hope, however, to provide some elements for a critical approach to the rise of e-government, in order to surpass those exclusively focused on society (associated with social determinism) or on technology (linked to technological determinism), as well as for future studies on the theme.

Keywords: *E-government. Information technology. State reform. Brazil.*

Introdução

Durante os últimos anos, as experiências envolvendo formas de “governo eletrônico” têm se multiplicado. Segundo Palvia e Sharma (2007), governo eletrônico (ou “e-governo”) é um termo genérico que vem sendo empregado para descrever serviços baseados em tecnologias da informação e da comunicação (TIC) prestados por instituições governamentais. Alguns autores, como Persegona (2005), abrangem essa noção, incluindo sob o “rótulo” do e-governo outros canais de circulação da informação, como radiodifusão, correios, *call-centers*, televisão, etc.

De fato, basta olharmos ao nosso redor para nos darmos conta da crescente importância dessas ferramentas – e de outras, atreladas às TIC – nas sociedades contemporâneas. Tecnologias dessa natureza estão arraigadas de tal maneira em nossas vidas que dificilmente nos damos conta de sua complexidade, ou mesmo do que representam em termos sociais, culturais e políticos. Assim, vivemos em um período de acelerado avanço tecnológico que produz, contudo, uma perda da possibilidade de controle social da tecnologia (Winner, 1987).

É justamente por conta dessa complexidade que é preciso compreender o significado das mudanças tecnológicas para além da dimensão estritamente técnica. Quais os condicionantes sociais do avanço das TIC? Qual o efeito dessas novas tecnologias sobre as sociedades contemporâneas? Qual o significado político de sua emergência? Naturalmente, este artigo não pretende discutir essas questões em profundidade. Tratam-se apenas de indagações importantes no sentido de nortear a argumentação aqui exposta.

Partindo dessa reflexão, este artigo pretende discutir o desenvolvimento das ferramentas (ou da “tecnologia”) associadas ao

governo eletrônico a partir de uma abordagem política. Como buscaremos mostrar ao longo da exposição, julgamos que a percepção usual, que entende o governo eletrônico apenas como um produto “natural” das tecnologias da informação e da comunicação, é insuficiente para compreender a real complexidade desse fenômeno. O advento do governo eletrônico, mais do que um produto do avanço tecnológico, deve ser entendido como um processo que foi, também alavancado pelo projeto gerencial da reforma do Estado operado no Brasil. Este artigo, convém destacar, não se propõe de forma alguma a encerrar a discussão acerca do significado social e político do e-gov. Muito pelo contrário: ele se propõe a ser um convite à reflexão, no sentido de levantar questionamentos, ao nosso ver pertinentes, que não são, contudo, tratados com muita frequência.

O artigo está dividido em quatro itens, além desta introdução. No primeiro deles apresentamos algumas breves definições sobre o governo eletrônico. No segundo item discorremos sobre as interpretações fundamentadas na ideia de que essa “tecnologia” seria um produto do avanço das TIC. No terceiro item apresentamos alguns argumentos que podem servir como insumos para uma interpretação alternativa acerca do governo eletrônico, explorando a percepção de que essa nova “forma de governo” teria sido também viabilizada pelo projeto gerencial da reforma do Estado. Por fim, no quarto e último item, apresentamos algumas considerações finais baseadas nessas reflexões.

Governo eletrônico: algumas definições

São variadas as definições para o termo “governo eletrônico” encontradas na literatura, conforme mostra o levantamento realizado por Medeiros (2004). O que há de comum entre elas é a noção de que o governo-eletrônico constitui uma nova forma de relacionamento entre o governo e os cidadãos, em termos de serviços oferecidos (governo-cidadão) ou de participação pública nos processos de tomada de decisão (e-democracia); entre o governo e empresas (governo-empresa); e entre os próprios órgãos que compõem a administração pública (governo-governo). De acordo com Pacheco, Kern e Steil (2008), no Brasil preponderam as ações de oferecimento de serviços governamentais a cidadãos e organizações.

Embora exista uma variada gama de definições para o governo eletrônico, a maior parte delas converge para a ideia de que o e-governo envolve a utilização de tecnologias da informação para melhorar a qualidade e expandir o acesso aos serviços públicos.

Ainda com o intuito de qualificar as ações de governo eletrônico, convém ressaltar a tipologia adotada pelo *US National Electronic Commerce Coordinating Council*, que define cinco níveis de crescente complexidade para caracterizar os portais de governo eletrônico (Holmes, 2001 apud Pacheco, Kern e Steil, 2008).

O primeiro nível é referente a portais que disponibilizam informações de forma “plastificada”, escondendo a complexidade que há por

trás delas; o segundo nível remete aos tipos de portais que oferecem a possibilidade de realização de transações e operações online; o terceiro nível abarca portais que permitem que o cidadão transite de um serviço a outro com relativa facilidade, o que exige um certo grau de colaboração e compartilhamento de serviços entre os órgãos do governo; o quarto nível inclui portais que coletam e sistematizam informações oriundas de diversas organizações governamentais, o que exige um alto grau de interação entre elas (tanto em termos político-operacionais quanto em termos tecnológicos); por fim, o quinto nível subverte a lógica departamental da administração pública, possibilitando que o cidadão acesse os serviços governamentais com base em suas necessidades. Nesse último caso, um cidadão interessado em pagar multas de trânsito, por exemplo, poderia acessar o serviço por meio de um hipotético ícone “meu carro” em um portal de serviços governamentais diversos, ao invés de fazê-lo por meio da página do Departamento de Trânsito de seu estado.

A década de 1990 representou um momento em que diversos países passam a adotar medidas no sentido de preparar-se para melhor explorar os possíveis benefícios advindos do progresso técnico na “Era da Informação”. Dentre as noções que emergiram a partir de então estava a de que as novas tecnologias poderiam ser exploradas para “reinventar” as tarefas governamentais, tornando-as melhores, mais eficientes e mais transparentes (Ruelas & Arámburo, 2006).

Foi justamente nesse contexto que passaram a ser implementadas as primeiras iniciativas associadas ao governo eletrônico, bem como órgãos governamentais com a função específica de estimulá-las. Dentre essas instituições podem ser destacadas o *National Performance Review* (NPR) e o *National Information Infrastructure* (NII), criados em 1993 nos EUA; do Information Highway Advisory Council, criado em 1994 no Canadá; do Conselho de Telecomunicações japonês, também estabelecido em 1994; e do National Computer Board em Singapura em 1995, para citar apenas alguns exemplos (Ruelas & Arámburo, 2006).

Obviamente, as ações nacionais orientadas a promover o governo eletrônico – bem como aquelas de caráter mais geral que buscam criar as condições para que os países possam explorar potenciais benefícios que emergem na “Era da Informação” – têm tido uma grande importância no sentido de alavancar essa nova forma de governo. Mas têm, além disso, contribuído para reforçar certo otimismo associado ao governo eletrônico.

De fato, parece haver um grande otimismo em relação às potencialidades do e-governo como ferramenta para a construção de arranjos mais plurais, democráticos e participativos. A análise da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) constitui um claro exemplo desse otimismo. Para a OCDE, o governo eletrônico envolve o uso das novas tecnologias da informação e da comunicação para alcançar um melhor governo aumentando a eficácia e eficiência das políticas públicas, a qualidade dos serviços e permitindo um maior engajamento dos cidadãos em assuntos de governo enquanto,

simultaneamente, garantiria uma redução dos gastos públicos, ao introduzir ferramentas de gestão mais eficientes (OCDE, 2003b).

A despeito de seu claro otimismo, a OCDE reconhece a existência de alguns obstáculos ao avanço do governo eletrônico, tais como a inadequação do marco legal-regulatório de vários países, a rigidez dos instrumentos orçamentários, as dificuldades que as organizações enfrentam no sentido de acompanhar o avanço das tecnologias da informação e da comunicação e a persistente exclusão de uma grande parcela da população mundial ao acesso a essas tecnologias e às capacidades necessárias para utilizá-las. Esse último constrangimento talvez seja o principal no caso de um país com as características do Brasil, onde a concentração da renda e da riqueza se traduz em exclusão digital.

O Brasil ocupa a 61ª posição no ranking de desenvolvimento do governo eletrônico (*e-government development index*) da ONU (2010), que leva em consideração a qualidade e o alcance de serviços online e da infraestrutura de comunicação, bem como o perfil do “capital humano” em cada país.

De acordo com a última versão do ranking da ONU, Coréia do Sul, EUA, Canadá, Reino Unido e Holanda são os países nos quais as formas de governo eletrônico estão mais avançadas. A posição do Brasil o coloca atrás de outros países latino-americanos, como Chile (34°), Uruguai (36°) e Argentina (48°). O ranking evidencia uma percepção bastante óbvia: em um país extremamente desigual, o acesso aos benefícios trazidos pelo avanço de novas tecnologias da informação e da comunicação é restrito a apenas uma parcela privilegiada da população. Aquilo que deveria ser uma ferramenta de promoção da democracia se torna, assim, um fator que reafirma a exclusão social, econômica e política.

A despeito da posição de pouco destaque ocupada pelo Brasil no ranking da ONU, alguns autores consideram que o País tem se mostrado bastante ativo no sentido de promover iniciativas associadas ao governo eletrônico, sobretudo no âmbito dos países periféricos. Nesse sentido, Bustamante (2006) afirma que

“o Brasil tem marcado nos últimos anos a pauta das iniciativas de integração digital e de governo eletrônico, sendo possivelmente o país que promoveu o maior número de iniciativas institucionais nos níveis da administração local, estadual e federal. Não é de se estranhar que seja assim, posto que a grande extensão de seu território, as desigualdades regionais de renda e qualidade de vida e a dispersão da população fazem necessário aprofundar nos direitos humanos a partir do uso inteligente e solidário das TIC. Não pode haver justiça social sem inclusão social e não se pode pensar, nos dias de hoje, em inclusão social sem inclusão digital” (p. 20, tradução nossa).

A literatura que aborda o tema frequentemente apresenta o governo eletrônico como “produto” do avanço das tecnologias da informação e da comunicação. Mas essa é apenas uma parte da explicação. Há que se transcender essa ideia, buscando-se fugir das interpretações deterministas-tecnológicas. Contudo, centrar a análise apenas no social, incorrendo no determinismo social, representaria uma postura igualmente perigosa. Com o

intuito de efetivamente capturar a complexidade do governo eletrônico, dos processos que o conformaram e de seus efeitos sobre a sociedade, é preciso recorrer a uma abordagem sociotécnica, que contemple simetricamente processos sociais e tecnológicos.

Nesse sentido, o governo eletrônico deve ser entendido como uma tecnologia em si, e não apenas como o produto do avanço das TIC. Além disso, é preciso compreender a “tecnologia governo eletrônico” para além da simples dimensão do artefato. Dessa forma, a noção de “tecnologia” empregada nesta pesquisa compreende um conjunto de soluções sociotécnicas para um determinado problema, de natureza também sociotécnica. Compartilha-se das ideias de Winner (1987), que afirma que a tecnologia envolve três dimensões distintas: uma referente ao artefato em si, uma referente ao conhecimento a ela relacionado e uma referente à organização social que se desenvolve em consonância a ela. A essas três dimensões podemos chamar, respectivamente, de “hardware”, “software” e “orgware”.

Como compreender, portanto, os processos que moldaram a “tecnologia governo eletrônico”? Um primeiro passo é refletir sobre as transformações de caráter mais amplo que condicionaram a construção dessa tecnologia. A primeira delas, frequentemente apontada como o principal (ou mesmo o único) fator que impulsionou o desenvolvimento do governo eletrônico, remete ao avanço das tecnologias da informação e da comunicação. A esse processo corresponde a “dimensão tecnológica” da análise aqui proposta. A segunda delas, fortemente atrelada à primeira, remete ao processo de “tecnificação” da sociedade, e corresponde à “dimensão social” da análise. Por fim, a terceira transformação, correspondente à “dimensão política”, remete ao processo da reforma do Estado, tão necessária para o funcionamento da “tecnologia governo eletrônico” quanto as outras duas dimensões.

O governo eletrônico como produto do avanço das TIC

Evidentemente, a distinção entre essas três dimensões – tecnológica, social e política – é proposta meramente como um instrumento didático. Afinal, como argumenta Hughes (1986), a distinção entre o técnico e o social faz pouco sentido: de fato, a tecnologia é tão social quanto a sociedade é tecnológica.

O avanço das tecnologias da informação e da comunicação notadamente impulsionou o desenvolvimento do governo eletrônico (Coelho, 2001). Sobretudo a partir da década de 1980, o ritmo cada vez mais intenso com que tem se dado a criação de novos produtos e processos no âmbito da eletrônica, da informática, da telefonia e de muitos outros setores correlatos tem contribuído significativamente para o surgimento de novas formas de interação entre indivíduos e organizações. É nesse plano que se insere o governo eletrônico. Também convém ressaltar o surgimento de novos campos de pesquisa e novas disciplinas que têm contribuído para esse avanço.

As interpretações acerca desse processo em geral tendem ao determinismo tecnológico: as TIC, em especial a internet, permitem que os grupos menos poderosos se igualem àqueles que detêm mais poder, uma vez que a maioria dessas tecnologias está amplamente disponível e ainda não é controlada pelos poderosos. Uma visão mais crítica levaria em consideração o fato de que o avanço tecnológico segue a direção que o poder – seja na forma de dinheiro, influência política, expertise ou força - lhe imprime (Bauchspies, Croissant & Restivo, 2006).

Sobretudo a partir de meados dos anos 1990, tem havido um intenso debate acerca do potencial das TIC como motores de um novo ciclo expansivo de longo prazo do capitalismo global. Alguns autores são bastante otimistas quanto às potencialidades das TIC; outros, por outro lado, encaram as novas tecnologias com desconfiança. Vejamos, portanto, quais os principais argumentos a favor e contrários à ideia de que as novas tecnologias da informação e da comunicação estariam na origem de um novo ciclo de expansão mundial.

Um dos pioneiros na discussão acerca da centralidade das TIC nas sociedades contemporâneas – e talvez um dos mais otimistas – é Masuda (1985), para quem o século XXI seria marcado pela transição para a “computopia”, uma sociedade universal da abundância. Dez anos adentro do século XXI mostram que essa realidade ainda permanece no campo das utopias.

Dentre os autores que defendem que as TIC estariam no cerne de um novo ciclo econômico expansivo estão também Freeman e Perez (1988), para quem as novas tecnologias seriam capazes de revolucionar o paradigma técnico-econômico vigente. De fato, não se pode negar que o desenvolvimento das TIC trouxe profundas modificações nas estratégias empresariais, nas formas de organização da produção e também na estrutura dos custos.

A importância das tecnologias da informação e da comunicação como motores de um novo ciclo expansivo é também destacada por Mansell e Wehn (1998), para quem as TIC apresentariam um imenso potencial de desenvolvimento e difusão, que de certa forma se traduz no processo de gradual “informatização” das atividades (que representa a aplicação progressiva das novas tecnologias em entrada, armazenagem, processamento, distribuição e apresentação da informação).

Mansell e Wehn (1998) defendem, ainda, a ideia de que os custos decorrentes da utilização das tecnologias da informação e da comunicação para a construção da chamada “sociedade do conhecimento” seriam consideravelmente inferiores aos custos que se teria caso essas tecnologias não fossem empregadas para esse fim. Dessa forma, mostram-se otimistas quanto ao papel das TIC. Contudo, também ressaltam a existência de um grande abismo tecnológico existente entre os países centrais e os países periféricos, que têm pouca participação no consumo dos produtos de alta tecnologia, dentre os quais aqueles ligados às TIC.

Castells (1997) é outro autor que compartilha de uma visão relativamente otimista (embora de forma contida) em relação às novas

tecnologias como potenciais motores de um novo ciclo de crescimento econômico de longo prazo. Apesar desse otimismo, o autor reconhece que a difusão das TIC se dá de forma desigual, de modo que nem todos teriam acesso a seus benefícios. Essa percepção é de absoluta relevância para o argumento que exploramos neste artigo. Afinal, o acesso desigual às tecnologias da informação e da comunicação tende a reforçar as assimetrias de natureza política já existentes. Aos “digitalmente excluídos”, já marginalizados em decorrência de sua situação econômica, torna-se ainda mais difícil participar dos processos políticos típicos das sociedades democráticas contemporâneas.

Também de forma relativamente otimista, Bustamante (2006) percebe no advento das TIC uma possibilidade para a afirmação de uma quarta geração de direitos humanos. Após a evolução dos direitos civis, políticos e sociais (ou “de solidariedade”) a partir dos séculos XVIII, XIX e XX, respectivamente, estaríamos presenciando a emergência de um novo conjunto de direitos humanos que tem sido chamado de “direitos cibernéticos” ou, simplesmente (e de forma menos ambiciosa), direito à informação.

De fato, parece ter havido um processo expressivo de ampliação da possibilidade de acesso à informação, sobretudo em decorrência do barateamento das TIC. Entretanto, não se trata, segundo Bustamante (2006), apenas de uma mudança quantitativa:

“pela primeira vez contamos com novas vias de acesso à informação que, com um investimento mínimo, permitem um alcance máximo. Essa nova mudança qualitativa traz consigo novas oportunidades de controle social horizontal e participação cidadã, em prol de uma maior transparência social. Uma consequência direta desse desenvolvimento tecnológico será a ameaça ao conceito de ‘fronteiras nacionais’ e a criação de ‘comunidades eletrônicas’” (p. 19, tradução nossa).

Esses processos não devem, contudo, ser interpretados como garantias da afirmação dos “direitos cibernéticos”. Devem ser entendidas como potencialidades, como um espaço – muitas vezes contraditório – de disputas assimétricas.

Outros autores que têm discutido as mudanças recentes associadas ao advento da “sociedade da informação”, entretanto, não compartilham da linha de argumentação mais otimista apresentada até esse ponto. Chesnais (1994) é um dos autores que mantêm uma postura mais cética quanto ao potencial das novas tecnologias da informação e da comunicação como motor de um novo ciclo expansivo de longo prazo das economias capitalistas.

Segundo Chesnais (1994), podem ser observadas duas conseqüências importantes do desenvolvimento das TIC sobre o capitalismo contemporâneo: primeiro, a destruição de postos de trabalho (através da automação) e das formas anteriores de relações contratuais (que pode ser traduzida na precarização do trabalho); segundo, o aumento do grau de mobilidade do capital, que se traduziu na hipertrofia da esfera financeira e na instabilidade dos mercados financeiros. Essas mudanças permitiram a adaptação das estratégias empresariais e também a reestruturação do modo

de produção, de modo a garantir a expansão dos lucros. Na visão do autor, o advento das novas tecnologias da informação e da comunicação se mostrou, portanto, particularmente interessante para o grande capital internacional e nocivo para os trabalhadores. Na visão do autor, portanto, o desenvolvimento das TIC (ou, mais precisamente, a forma com que se dá a apropriação privada dos benefícios gerados pelas novas tecnologias) não estaria na origem de um novo ciclo de expansão de longo prazo do capitalismo, ao menos não nos mesmos moldes do ciclo anterior.

A idéia de que as TIC estariam na base de um novo ciclo de crescimento também é criticada por Carr (2003), que argumenta que essas novas tecnologias na verdade levariam à erosão das vantagens competitivas das firmas. Esse processo seria uma conseqüência do alto grau de penetração das TIC nas empresas e de sua crescente homogeneização, de modo que a adoção dessas tecnologias não mais representa um fator capaz de garantir a diferenciação entre as firmas. Assim, também os benefícios decorrentes do processo inovativo são comprimidos.

O verdadeiro potencial das tecnologias da informação e da comunicação, portanto, ainda é alvo de debate no plano teórico. As observações empíricas, por outro lado, reforçam o argumento de que o desenvolvimento acelerado das TIC não foi suficiente para derrubar todas as bases do antigo modo de produção. De fato, um recente estudo da OCDE (2003a) mostra que, embora tenha havido um aumento da importância das TIC em termos de sua contribuição para o crescimento da produção e do emprego ao longo da década de 1990, o efeito real das novas tecnologias sobre a economia ainda são menos expressivos do que aqueles observados na bibliografia acerca da “sociedade da informação”, mesmo em países de capitalismo avançado.

Assim, frente a essas considerações, é possível afirmar que as novas tecnologias da informação e da comunicação de fato trouxeram mudanças muito importantes ao longo dos últimos anos. Entretanto, ainda é muito cedo para afirmar categoricamente que as TIC teriam causado a transição para um novo paradigma técnico-econômico. O mais provável, na verdade, é que as novas tecnologias tenham destruído as bases de um padrão de acumulação menos brutal e permitiram a instituição de um padrão de acumulação mais violento. Isso ocorre devido à forma com que se dá a apropriação das novas tecnologias pelo grande capital internacional. Com isso, essas tecnologias acabam ampliando as desigualdades entre os países e entre as classes sociais.

Kumar (2005) oferece uma apreciação abrangente das reflexões dos principais autores que têm se proposto a analisar essa questão. Para ele, não são as TIC ou a informação em si que estariam na base das mudanças recentes identificadas, por exemplo, sob o rótulo de “globalização”. Seria o caráter global adquirido pelos fluxos de informação que conferiria a esses processos uma posição central no âmbito dessas mudanças.

Além de abrirem caminho para um avanço tecnológico sem precedentes, as intensas transformações tecnológicas das últimas décadas

tiveram também um importante efeito sobre a percepção social da tecnologia, bem como sobre as formas através das quais as dimensões técnicas e sociais se relacionam entre si. Esse processo de “tecnificação” da sociedade, descrito por autores como Winner (1987), tem permitido que mudanças que poderiam ser consideradas radicais demais há alguns anos sejam hoje aceitas sem muito questionamento. A noção de que um cidadão pudesse declarar rendimentos e pagar impostos através da internet, ou a de que um ministério pudesse divulgar informações de forma quase que irrestrita poderia causar estranhamento e desconfiança há quinze anos. Hoje, no entanto, são aclamadas como soluções inteligentes.

A ideia de tecnificação da sociedade pode ser entendida como uma extrapolação do processo de “configuração do usuário” apresentado por Woolgar (1991). De acordo com o autor, cientistas e engenheiros tentam antecipar as preferências, os gostos, as motivações e as competências de potenciais usuários ao conceber o desenho de uma tecnologia. Através desse processo, adaptariam os usuários às tecnologias da mesma forma que desenvolveriam tecnologias aceitáveis para eles. Isso significa que os desenvolvedores têm um papel importante no sentido de moldar a forma e os limites da interação entre a tecnologia e o usuário. O resultado dessa dinâmica no plano social mais amplo é que a sociedade está, em geral, mais “acostumada” com as tecnologias que surgem a um ritmo cada vez mais acelerado. E, mais que isso, está habituada a receber produtos “fechados”, que não permitem modificações por parte do usuário.

Dessa percepção extrai-se a constatação de que o “sucesso” das tecnologias da informação (e, por extensão, da “sociedade da informação”), portanto, não depende apenas dos processos de natureza técnica, mas também daqueles de caráter social. A sociedade estaria mais “receptiva” às mudanças tecnológicas, como discutido acima.

No que diz respeito especificamente ao governo eletrônico, nota-se também que as próprias ações governamentais no sentido de promover essa tecnologia têm impresso mudanças culturais e ideológicas que legitimam elementos como “sociedade da informação/do conhecimento” e “Era da Informação”, cada vez mais valorizados no plano dos discursos. Esses elementos também compõem o processo de “tecnificação da sociedade”, descrito anteriormente.

De fato, nota-se que o papel ativo dos governos no sentido de estimular o surgimento de iniciativas de e-governo tem sido um dos principais fatores que têm colaborado para a construção do “sucesso” dessa tecnologia, do ponto de vista sociotécnico.

Essas reflexões geram um conjunto de indagações interessantes. Seria o advento da “sociedade da informação”, contudo, um fato “real”, observável? Ou apenas um artifício construído no sentido de garantir determinados interesses e de conferir legitimidade a uma determinada visão de mundo? A emergência da sociedade da informação parece ser, ao mesmo tempo, um fenômeno real e um artifício ideológico, um produto de transformações que tem se manifestado tanto em termos materiais quanto simbólicos e que têm se reforçado mutuamente.

Por extensão, pode-se argumentar que o governo eletrônico, inserido nessa dinâmica, é também um elemento que desempenha não apenas funções concretas, mas também simbólicas; não somente operacionais, mas também político-ideológicas. Essa questão é o foco da argumentação apresentada no próximo item deste artigo.

O governo eletrônico e o projeto gerencial de reforma do Estado

As últimas décadas do século XX, conforme exposto no item anterior, foram marcadas pelo acelerado desenvolvimento das tecnologias da informação e da comunicação. Foi também durante esse período que ganhou força o ideário neoliberal. As ideias de cunho neoliberal conquistaram espaço não apenas no âmbito acadêmico, mas tornaram-se populares também – como seria esperado – no campo das políticas públicas. No âmbito do Estado, em particular, o projeto neoliberal teve como um de seus principais vetores de implementação o processo de reforma gerencial.

Pretende-se neste item associar a evolução do projeto gerencial de reforma do Estado ao avanço das tecnologias de governo eletrônico. Para tanto, convém discorrer, ainda que brevemente, sobre os principais aspectos do neoliberalismo e da reforma do Estado, sobretudo da forma por meio da qual foi conduzida na América Latina e, em particular, no Brasil.

Harvey (2007) define o neoliberalismo como:

“um projeto *utópico* com a finalidade de realizar um desenho teórico para a reorganização do capitalismo internacional ou, ainda, como um projeto *político* para restabelecer as condições para a acumulação de capital e restaurar o poder das elites econômicas” (p. 24).

É como um processo derivado desse substrato teórico e político que deve ser entendida a reforma gerencial do Estado operada em um amplo conjunto de países – dentre os quais o Brasil – sobretudo a partir da década de 1980. O argumento fundamental por trás da reforma é que o Estado teria crescido muito além de seu tamanho desejável (na concepção neoliberal), o que estava comprometendo o crescimento das economias e causando um aumento das taxas de inflação e do nível de desemprego. É nesse contexto que é colocada a necessidade de promover uma série de reformas com o intuito de restaurar o Estado ao seu “tamanho correto”, nos termos empregados por Bresser Pereira (1997).

Com base nessa percepção, o diagnóstico a respeito da crise da década de 1980, do qual partiram os neoliberais, apontava como causa o fracasso do modelo de organização social apoiado em uma matriz centrada na figura do Estado, o que havia levado à adoção de uma postura excessivamente intervencionista, inclusive em áreas que não lhe competiriam. A partir desse diagnóstico, decorre, quase que naturalmente, o receituário adotado, que envolve a substituição do Estado pelo mercado (enquanto agente ou instância principal da organização econômica), o estabelecimento de uma nova divisão social do trabalho e a desregulamentação da atividade econômica (Oszlak, 1999).

O resultado é bem conhecido, sobretudo na América Latina. A redução do Estado a um suposto “tamanho ótimo” por meio da privatização de empresas estatais e da terceirização de serviços públicos são apenas as consequências mais superficiais do movimento da reforma. Em sua essência estiveram outros processos ainda mais graves: a perda da capacidade de planejamento por parte do Estado (em particular, no caso brasileiro, no âmbito dos estados e municípios), o abrandamento das fronteiras que separam o público e o privado e a transformação da figura do cidadão detentor de direitos naquela do cliente que demanda serviços.

O diagnóstico a respeito da crise da década de 1980, do qual partiram os neoliberais, apontava como causa o fracasso do modelo de organização social apoiado em uma matriz centrada na figura do Estado, o que havia levado à adoção de uma postura excessivamente intervencionista por parte do Estado, inclusive em áreas que não lhe competiriam. A partir desse diagnóstico, decorre, quase que naturalmente, o receituário adotado, que envolve a substituição do Estado pelo mercado (enquanto agente ou instância principal da organização econômica), o estabelecimento de uma nova divisão social do trabalho e a desregulamentação da atividade econômica (Osziak, 1999).

É razoável supor que os novos arranjos organizacionais e as novas formas de relação entre o Estado e o setor privado que foram construídos a partir da reforma do Estado alavancaram iniciativas de implementação de sistemas de governo eletrônico em diversos países. O imperativo da eficiência da máquina pública colocado pela reforma, aliado à crescente pressão pela transparência, ajudou a pavimentar o caminho para o desenvolvimento e a difusão dessa tecnologia, assim como o fizeram o avanço das TIC e o processo de “tecnificação” da sociedade, anteriormente discutidos.

Iniciativas como a implementação da nota fiscal eletrônica (NF-e) e dos sistemas de pregão eletrônico têm apresentados resultados muito positivos do ponto de vista da arrecadação, promovendo uma economia da ordem de bilhões de reais anuais aos cofres públicos. O pregão eletrônico, por exemplo, foi responsável por uma economia de R\$ 2,4 bilhões em 2009 (PORTAL DO GOVERNO ELETRÔNICO, 2009).

Evidentemente, essas iniciativas são absolutamente importantes no sentido do aprimoramento da administração pública no Brasil. O argumento que aqui sustentamos é o de que o imperativo da eficiência do gasto público – um dos aspectos centrais do Estado gerencial – é também um dos elementos que potencializou o sucesso de ações dessa natureza. Assim, ao fortalecer uma base retórica que exaltava a importância da eficiência na administração pública (ainda que de forma excessiva), o projeto da reforma gerencial acabou, indiretamente, por viabilizar uma rápida penetração das ferramentas de governo eletrônico no âmbito dessa administração. Ou seja, a reforma foi elemento fundamental para o *funcionamento* (em termos sociotécnicos) do governo eletrônico no Brasil.

Outro aspecto, bastante sutil, que evidencia a relação entre o projeto gerencial e o avanço das ferramentas de governo eletrônico no

Brasil é a mudança das relações entre o Estado – cada vez mais um prestador de serviços – e os cidadãos, cada vez mais tratados como clientes. Trata-se, aqui, mais de um risco potencial do que propriamente de um processo já materializado.

Já há algum tempo os novos arranjos típicos da chamada “sociedade pós-industrial” têm, por intermédio das TIC, produzido mudanças nas relações entre as empresas e seus clientes (Kumar, 2005). Em boa parte dos casos, estes não mais reclamam junto a balcões ou precisam se deslocar até as lojas para efetuar o pagamento dos boletos do crediário. Ora, eles nem mesmo necessitam sair de casa para fazer compras!

Semelhantes facilidades têm surgido no âmbito do governo eletrônico, especificamente na dimensão “governo-cidadão”. Os serviços virtuais oferecidos pelo Poupatempo no Estado de São Paulo (e-poupatempo), o licenciamento eletrônico de veículos disponibilizado pela Secretaria da Fazenda de São Paulo e os serviços eletrônicos oferecidos pela Receita Federal (dentre os quais a Declaração de Imposto de Renda em meio eletrônico) são exemplos bem conhecidos. E são serviços amplamente utilizados pela população, sobretudo pela comodidade que garantem.

O risco, nesse caso, é que o governo eletrônico no Brasil deixe de realizar seu potencial enquanto ferramenta que pode promover a inclusão e alavancar a democracia e fique restrito, como ocorre em alguns países, à esfera dos serviços. Ele deve garantir que a lógica do “Estado prestador de serviços” e do “cidadão cliente”, tipicamente associada ao Estado gerencial, não se sobreponha às práticas que de fato possam conduzir à consolidação de nossa ainda frágil democracia.

Considerações finais

Este artigo pretendeu discutir as relações entre o avanço de iniciativas identificadas sob o rótulo de governo eletrônico com alguns processos que se desdobraram nas últimas décadas do século XX. Em especial, buscou relacionar o advento de experiências dessa natureza com o avanço do projeto gerencial de reforma do Estado, inserido na doutrina neoliberal, uma relação escassamente explorada na literatura sobre o governo eletrônico.

No primeiro item do artigo foram apresentadas algumas das principais definições correntes acerca do governo eletrônico. No segundo, foi discutido um conjunto de interpretações que associam o advento do governo eletrônico ao avanço das tecnologias da informação e da comunicação a ao processo de “tecnificação da sociedade”. Essas interpretações podem ser entendidas como concepções centradas na tecnologia, muito embora também contemplem, em maior ou menor medida, dinâmicas sociais relacionadas a esse processo.

No terceiro item foi apresentada uma interpretação alternativa para a emergência do governo eletrônico. Não se pretendeu, com isso, descartar as concepções centradas na tecnologia como explicações para esse processo. Pelo contrário: procurou-se apenas incorporar a essas

interpretações uma outra dimensão, centrada na sociedade, ou seja, nas mudanças sociais, políticas, culturais e econômicas observadas ao longo das últimas décadas do século XX. Estas, acreditamos, são tão importantes para compreender o advento do governo eletrônico quanto as concepções centradas na tecnologia.

Buscou-se, dessa maneira, analisar o advento do governo eletrônico como processo sociotécnico, ou seja, decorrente de processos sociais e tecnológicos que se misturam e se confundem.

Este trabalho não teve a ambição de oferecer uma resposta definitiva para o significado político do governo eletrônico. Por ser uma tecnologia extremamente dinâmica e ainda não madura, é difícil prever com clareza os rumos que tomará nos próximos anos. Espera-se, porém, que os questionamentos aqui apresentados – no sentido de buscar adensar as reflexões sobre o tema – possam servir como provocações que estimulem a análise também dos processos sociais, políticos, culturais e econômicos intimamente associados ao desenvolvimento do governo eletrônico.

Referências

BAUCHSPIES, W.; CROISSANT, J. & RESTIVO, S. 2006. **Science, technology and society: a sociological approach**. Malden, EUA: Blackwell Publishing.

BRESSER PEREIRA, L. C. 1997. “Estratégia e estrutura para um novo Estado”. **Revista de Economia Política**, vol. 17, nº 3.

BUSTAMANTE, J. 2007. “Los nuevos derechos humanos: gobierno eletrônico e informática comunitaria”. *Enl@ce: Revista Venezolana de Información, Tecnología y Conocimiento*, vol. 4, nº 2.

CASTELLS, M. 1997. **La Era de la Información: Economía, Sociedad y Cultura. Vol 1. La Sociedad Red**. Madrid: Alianza Editorial.

CARR, N. 2003. “**IT Doesn’t Matter**”. Boston: Harvard Business Review.

CHESNAIS, F. 1994. **La Mondialisation du Capital**. Paris: Syros.

COELHO, E. 2001. “Governo eletrônico e seus impactos na estrutura e na força de trabalho das organizações públicas”. **Revista do Serviço Público**, vol. 52, nº 2.

FREEMAN, C. & PEREZ, C. 1988. “**Structural Crises of Adjustment: Business Cycles and Investment Behaviour**”, In DOSI, G. et alii (eds.). *Technical Change and Economic Theory*. Londres: Pinter Publishers.

HOLMES, D. 2001. **EGov: eBusiness strategies for government**. Londres: Nicholas Breary Publishing.

KUMAR, K. 2005. **From Post-Industrial to Post-Modern Society: new theories of the contemporary world**. Oxford: Blackwell Publishers.

MANSELL, R. & WEHN, U. 1998. **Knowledge Societies: Information Technology for Sustainable Development**. Oxford: Oxford University Press.

MEDEIROS, P. H. 2004. **Governo eletrônico no Brasil: aspectos institucionais e reflexos na governança**. Dissertação de Mestrado. Brasília: UNB.

OCDE 2003a. **ICT and economic growth: evidence from OECD countries, industries and firms**. Paris: OCDE.

_____. 2003b. **"The e-government imperative: main findings"**. *OECD Policy Briefs*, março de 2003. Paris: OCDE.

OSZLAK, O. 1997. **"Estado y sociedad: nuevas reglas de juego?"**. *Revista Reforma y Democracia*, nº 9.

_____. 1999. **"De menor a mejor: el desafío de la 'segunda' reforma del Estado"**. *Revista Nueva Sociedad*, nº 160.

PACHECO, R. C.; KERN, V. & STEIL, A. V. 2008. **"A contribuição das plataformas Egov de informação em Ciência, Tecnologia e Inovação para a tomada de decisão em desenvolvimento regional"**. In: SOUZA, C. & HAYASHI, M. C. (Orgs.) *Ciência, Tecnologia e Sociedade: enfoques teóricos e aplicados*. São Carlos: Pedro & João Editores.

PERSEGONA, M. 2005. **A utilização da tecnologia de informação pelas políticas públicas do governo: e-gov como um instrumento de democratização da informação**. Dissertação de Mestrado. Brasília: UNB.

PIORE, M. & SABEL, C. 1984. **The Second Industrial Divide – Possibilities for Prosperity**. Londres: Basic Books.

RUELAS, A. L. & ARÁMBURO, P. 2006. **"El gobierno electrónico: su estudio y perspectivas de desarrollo"**. *UNirevista*, vol 1, nº 3.

WINNER, L. 1987. **La balena y el reactor: una búsqueda de los límites en la era de la alta tecnología**. Barcelona: Gedisa.

WOOLGAR, S. 1991. **"Configuring the user"**. In: LAW, John. *A sociology of monsters: essays on power, technology and domination*. Londres: Routledge.