

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO

**A TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO NA RELAÇÃO ENTRE O ESTADO E
O CIDADÃO – A PRÁTICA DO ESTADO E A EXPECTATIVA DO
CIDADÃO:**

Estudo de Caso no Estado do Paraná

LUIZ CARLOS DE ALMEIDA OLIVEIRA

Orientador: Prof. Dr. Hermílio Pereira dos Santos Filho

CURITIBA

2003

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO

**A TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO NA RELAÇÃO ENTRE O ESTADO E
O CIDADÃO – A PRÁTICA DO ESTADO E A EXPECTATIVA DO
CIDADÃO:**

Estudo de Caso no Estado do Paraná

LUIZ CARLOS DE ALMEIDA OLIVEIRA

Orientador: Prof. Dr. Hermílio Pereira dos Santos Filho

Dissertação apresentada ao Programa de
Mestrado em Administração, da Pontifícia
Universidade Católica do Paraná – PUCPR,
como requisito para a obtenção do título de
Mestre em Administração.

CURITIBA

2003

Reitor da Pontifícia Universidade Católica do Paraná

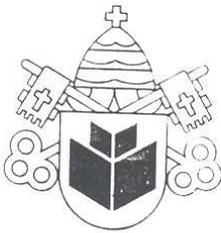
Irmão Clemente Ivo Juliatto

Centro de Ciências Sociais Aplicada

Decano Nélio Mauro Aguirre de Castro

Coordenador do programa de Mestrado em Administração

Prof. Dr. Eduardo Damião da Silva



Pontifícia Universidade Católica do Paraná
Centro de Ciências Sociais Aplicadas

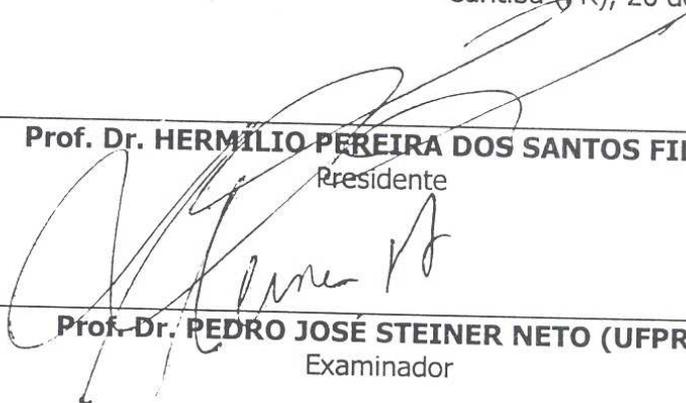
PARECER

A Banca Examinadora da Dissertação apresentada pelo mestrando **LUIZ CARLOS DE ALMEIDA OLIVEIRA**, sob o título "A TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO NA RELAÇÃO ENTRE O ESTADO E O CIDADÃO - A PRÁTICA DO ESTADO E A EXPECTATIVA DO CIDADÃO: ESTUDO DE CASO NO ESTADO DO PARANÁ", após argüir o candidato e ouvir suas respostas e esclarecimentos, deliberou **aprová-lo**, com base nos seguintes conceitos, pelos membros: Professor Dr. HERMÍLIO PEREIRA DOS SANTOS FILHO – 9,5 (nove inteiros e cinco décimos), Professor Dr. PEDRO JOSÉ STEINER NETO (UFPR) – 9,5 (nove inteiros e cinco décimos), Professor Dr^a. MARIA ALEXANDRA VIEGAS CORTEZ DA CUNHA – 9,5 (nove inteiros e cinco décimos), do que resulta a aprovação com conceito "A".

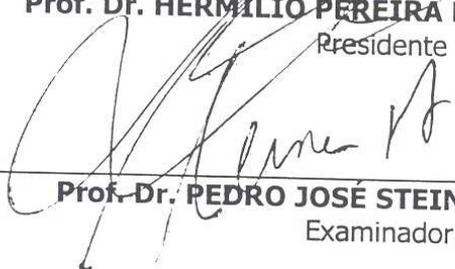
Em face da aprovação, deliberou, ainda a Banca Examinadora, na forma regimental, considerar com a presente dissertação que **LUIZ CARLOS DE ALMEIDA OLIVEIRA** atendeu o requisito parcial para obtenção do título de **Mestre em Administração**.

É o parecer.

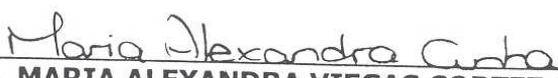
Curitiba (PR), 26 de fevereiro de 2003.



Prof. Dr. HERMÍLIO PEREIRA DOS SANTOS FILHO
Presidente



Prof. Dr. PEDRO JOSÉ STEINER NETO (UFPR)
Examinador



Prof. Dr^a. MARIA ALEXANDRA VIEGAS CORTEZ DA CUNHA
Examinador

Dedicatória

Ao “Professor Arnaldo”, como era
carinhosamente chamado (*in memoriam*).

Pelos ensinamentos deixados, como
professor e como pai.

Agradecimentos

Muitos são os que merecem um especial agradecimento, mas talvez a memória tenha nos traído, gerando algumas injustas ausências nesta página.

À CELEPAR – Cia de Informática do Paraná, e ao seu corpo diretivo e gerencial, por terem aprovado, e suportado, a minha participação neste programa de mestrado. Um especial agradecimento ao Danilo Scalet, diretor e “chefe” neste período.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Hermílio, pela colaboração e incentivo. Também por ter aceitado um orientando não muito disciplinado.

À Xana, pelo incentivo que já vinha dando há muito tempo, pela ajuda nas diversas fases do curso e também pelas cobranças. Sem elas talvez não teria chegado até aqui.

Aos que sempre acompanharam, incentivaram e, de alguma forma, participaram desta importante etapa, em especial os colegas e amigos Annelise, Cristina Filipak, Jumara, Stefano e Vanderlei.

Aos pares que comigo trabalham na CELEPAR, em especial os coordenadores da GPS (Lucilia, Maitê, Silveira, Lília, Rosane, Alcion e Fendrich), por terem dado a tranqüilidade necessária nos períodos que estive ausente.

À Pontoni, e aos demais integrantes do projeto CELEPAR na comunidade, pela inestimável ajuda e agradável convívio, em especial na fase de pesquisa.

Aos professores participantes da banca, pela disponibilidade e pelas contribuições.

À minha mãe, que superando diversas distâncias sempre apoiou com um carinho especial.

Um agradecimento muito especial aos meus filhos, Rodrigo e Eduardo, e à minha esposa, Mariane. Muito tempo da família foi direcionado, de forma meio egoísta, para este projeto. Obrigado por terem apoiado e suportado as ausências.

Finalmente, a minha crença em Deus não permite deixá-lo fora destes agradecimentos. Algumas coisas não acontecem por acaso na nossa vida.

Sumário

Lista de Tabelas.....	v
Lista de Figuras.....	vi
Resumo	vii
Abstract	viii
1 Introdução	1
2 Objetivo e foco da pesquisa.....	3
2.1 TEMA.....	3
2.2 OBJETIVOS	5
2.3 JUSTIFICATIVA	5
2.4 FORMULAÇÃO DO PROBLEMA	7
2.5 HIPÓTESES	8
3 Revisão da Literatura.....	9
3.1 SÍNTESE DA BASE TEÓRICA.....	9
3.2 A EVOLUÇÃO E OS IMPACTOS DA TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO	10
3.3 A EVOLUÇÃO E O IMPACTO DA TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO NO GOVERNO	20
3.3.1 <i>Motivações para o uso da TI no contexto governamental</i>	21
3.3.2 <i>Políticas governamentais rumo à Sociedade da Informação</i>	23
3.3.3 <i>Estágios de utilização da Tecnologia da Informação na Administração Pública</i>	24
3.4 GOVERNO ELETRÔNICO	30
3.5 DESAFIOS NO ESTABELECIMENTO DE UM PROGRAMA DE GOVERNO ELETRÔNICO.....	38
3.5.1 <i>A Divisão Digital</i>	40
3.5.2 <i>A Cidadania</i>	43
3.5.2.1 <i>A cidadania e alguns aspectos estruturais do funcionamento do Estado</i>	46
3.5.3 <i>Accountability</i>	48
4 Metodologia	51
5 Resultados das pesquisas.....	56
5.1 EXPECTATIVAS COM RELAÇÃO À UTILIZAÇÃO DA TI PELO GOVERNO.....	56
5.1.1 <i>Observação participante e interação durante o desenvolvimento dos treinamentos</i>	58
5.1.2 <i>Observação participante e interação – Resultados</i>	58

5.1.3	<i>Entrevistas individuais e coletivas</i>	59
5.1.4	<i>Entrevistas - Resultados</i>	60
5.1.4.1	Perfil dos entrevistados.....	60
5.1.4.2	Expectativa de uso da TI no âmbito pessoal	63
5.1.4.3	Expectativa de uso da TI pelo Governo.....	64
5.2	PROGRAMA DE GOVERNO ELETRÔNICO DO ESTADO DO PARANÁ: E-PARANÁ	72
5.2.1	<i>Histórico e situação atual do e-Paraná</i>	73
5.2.2	<i>e-Paraná: Produtos e Resultados</i>	78
5.2.2.1	Pontos de acesso – principais resultados.....	78
5.2.2.2	Serviços e informações – principais resultados.....	78
5.2.3	<i>e-Paraná: Perspectivas identificadas</i>	83
5.3	ALFABETIZAÇÃO DIGITAL NO ÂMBITO DO E-PARANÁ: CELEPAR NA COMUNIDADE	84
5.4	COMPARAÇÃO ENTRE AS EXPECTATIVAS E A SITUAÇÃO ENCONTRADA.....	87
6	Conclusões	90
6.1	RESPOSTAS À PERGUNTA DE PESQUISA E VALIDAÇÃO DAS HIPÓTESES	90
6.2	CONSIDERAÇÕES ADICIONAIS	91
6.3	CONCLUSÕES E COMENTÁRIOS PESSOAIS	93
6.4	LIMITAÇÕES DA PESQUISA.....	95
6.5	ESTUDOS FUTUROS.....	96
7	Referências Bibliográficas	97

Lista de Tabelas

Tabela 1 - Do cartão perfurado à Internet	26
Tabela 2 - Informações na WEB por nível de desenvolvimento e democratização.....	42
Tabela 3 - Dimensões sociais e cidadania - ação do Estado.....	47
Tabela 4 - Perfil dos entrevistados: sexo	60
Tabela 5 - Perfil dos entrevistados: escolaridade	61
Tabela 6 - Perfil dos entrevistados: acesso anterior à TI.....	61
Tabela 7 - Perfil dos entrevistados: faixa etária	62
Tabela 8 - Perfil dos entrevistados: profissão.....	62
Tabela 9 - Expectativa de uso da TI no âmbito pessoal	64
Tabela 10 - Expectativa de uso da TI pelo Governo	65
Tabela 11 - Expectativa em relação a serviços ao cidadão	68
Tabela 12 - Expectativa em relação à governança	68
Tabela 13 - Expectativa em relação à e-democracia	69
Tabela 14 - Prioridade principal por componentes do e-gov	69
Tabela 15 - Segunda prioridade por componentes do e-gov	70
Tabela 16 - Não prioridade por componentes do e-gov	70

Lista de Figuras

Figura 1 - Perfil do usuário do site do governo: escolaridade	82
Figura 2 - Perfil do usuário do site do governo: idade	82
Figura 3 - Perfil do usuário do site do governo: renda	83

Resumo

A utilização da Tecnologia da Informação – TI, vem se apresentando como um fator de diferenciação estratégica nas organizações das mais variadas naturezas, incluindo o governo. No contexto da utilização da TI pelo governo, os esforços governamentais não são poucos, da mesma forma que não o são os desafios. Um novo conceito está tomando forma, o de Governo Eletrônico. Um dos eixos deste novo conceito é a viabilização de meios, suportados pelos recursos da TI, que permitam uma maior participação do cidadão nas questões do Estado, tanto na busca de serviços e informações, quanto no aumento do espaço democrático. Mas um grande desafio está presente, o de superar as barreiras causadas pela Divisão Digital. No Brasil, apenas 8,6% dos domicílios contam com acesso à Internet e 12,6% possuem um computador.

Neste contexto, o objetivo do presente trabalho é desenvolver um estudo de caso junto a um grupo de pessoas sem acesso aos recursos da TI, investigando se elas têm expectativas e, caso positivo, quais são, com relação à utilização da TI pelo governo, além de compará-las com as ações e resultados verificados no projeto de Governo Eletrônico do Estado do Paraná, o e-Paraná.

Os resultados apresentados indicam a existência destas expectativas e uma diferença entre elas e as facilidades já implantadas no projeto de Governo Eletrônico do Estado do Paraná.

Abstract

The use of Information Technology – IT has been presented as a factor of strategic differentiation at organizations with variable natures, including government. Governmental efforts are not few, and so are not the challenges. At the context of TI utilization by Govern it is being formed a new concept, the Electronic Government. One of the axles of this new concept is the viability of means, supported by IT resources, that allow larger participation of the citizen at state questions, searching for services and information such as on increasing the democratic space. But, there is a great challenge that is to overcome the barriers caused by digital division. In Brazil only 8,6% of the residences have access to Internet, and 12,6% have a computer.

In this context, the objective of this paper is to develop a case study with a group of persons without access to IT resources, investigating if they have expectations and in positive case, which are they, regarding to the use of IT by the govern, besides to compare this use with the actions and results verified at the project of Electronic Government of the Paraná State, named the e-Paraná.

The results presented indicate the existence of these expectations and a difference between these and the facilities already introduced at the project of Electronic Government of the Paraná State.

1 Introdução

Estamos vivendo uma época de transformações e também de desafios. Aspectos como a evolução da Tecnologia da Informação – TI, a crescente utilização da Internet nos mais variados segmentos da sociedade, o caminhar para uma sociedade pós-industrial, são vistos como marcos das transformações em curso.

A TI vem se consolidando como um elemento-chave desta transformação e, também, vem sofrendo mudanças no seu posicionamento ao longo das últimas décadas. Inicialmente considerado um componente instrumental, que buscava eficiência e controle, passou a ocupar um lugar de destaque nas organizações, o lugar estratégico e não mais de ferramenta, mas de recurso que possibilita o desenho de novos processos produtivos, novos produtos e novos modelos de relacionamento das organizações entre si, e das organizações com os seus clientes, fornecedores e demais agentes.

Este caminho da TI, do instrumental para o estratégico, já trilhado pelas organizações privadas, está agora se apresentando como desafio para o governo.

No meio público, os recursos de TI sempre estiveram mais associados às questões operacionais e internas do que às estratégicas ou de relacionamento com a sociedade. Novos conceitos e práticas, como o de Governo Eletrônico (e-gov, e-governo) procuram construir esta ponte entre o operacional e o estratégico e de relacionamento.

A construção desta ponte apresenta enormes desafios. Enquanto o Brasil já apresenta índices memoráveis de utilização de TI nas questões públicas, enfrenta também o enorme abismo da Divisão Digital. Dados do IBGE¹ indicam que apenas 8,6% dos domicílios brasileiros têm acesso à Internet, enquanto apenas 12,6% têm computador. Estes números apontam para alguma coisa próxima a 150 milhões de brasileiros sem acesso aos recursos da TI.

¹ IBGE – Pesquisa Nacional por amostra de domicílios – 2001, disponível na internet no endereço www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/pnad2001.pdf, acessada em 15 de janeiro de 2003.

É neste contexto que está situada a presente pesquisa, cujo objetivo é descobrir, num estudo de caso, qual é, caso exista, a expectativa de um grupo destes excluídos, com relação à utilização da TI pelo governo, e compará-la com os produtos e ações do projeto do Governo Eletrônico implantado no Estado do Paraná.

Para tanto, o presente trabalho está estruturado nos capítulos abaixo descritos, além do capítulo 1 que apresenta esta introdução.

O capítulo 2 apresenta os objetivos e focos da pesquisa. Um recorte do tema e do estudo de caso é estabelecido e justificado. São apresentados os objetivos gerais e específico além da formulação do problema de pesquisa e das hipóteses.

O capítulo 3 apresenta a revisão da literatura. Uma síntese da base teórica é apresentada no início do capítulo, indicando que a sustentação teórica do trabalho é suportada por: a) uma revisão da evolução da TI na sociedade; b) uma revisão da evolução da TI no governo, seus impactos e motivações; c) uma abordagem sobre o tema Governo Eletrônico; e d) os desafios para a implantação de um programa de Governo Eletrônico, incluindo o grande desafio da Divisão Digital, a busca de um maior exercício da cidadania, e a ética da responsabilidade num dos conceitos da *accountability*.

O capítulo 4 apresenta a metodologia adotada, com a caracterização das pesquisas desenvolvidas e das técnicas utilizadas.

O capítulo 5 apresenta os resultados da pesquisa. São descritas as expectativas observadas nos pesquisados com relação à utilização da TI pelo governo, as principais características e os produtos do projeto de Governo Eletrônico do Estado do Paraná, o e-Paraná, bem como do subprojeto de alfabetização digital, o CELEPAR na comunidade. Apresentados estes resultados das pesquisas, é então desenvolvida uma comparação entre as expectativas e as práticas encontradas.

O capítulo 6, finalmente, apresenta as conclusões, respondendo à pergunta de pesquisa e analisando as hipóteses formuladas, além de registrar algumas considerações finais julgadas relevantes no contexto da pesquisa efetuada, bem como as limitações desta pesquisa e recomendações para estudos futuros.

2 Objetivo e foco da pesquisa

2.1 Tema

O foco da pesquisa está na análise da utilização da Tecnologia da Informação – TI -² pelo estado do Paraná, como instrumento de aprimoramento das relações entre o cidadão e o Estado, tendo como motivação principal a questão da Divisão Digital.

A análise, no âmbito desta pesquisa, desenvolveu-se como um estudo de caso no contexto do Estado do Paraná, priorizando o levantamento e a análise das expectativas existentes num grupo de cidadãos participantes de um programa de alfabetização digital³ do governo, potencialmente excluídos da nova realidade tecnológica, comparando-as com os produtos do programa de Governo Eletrônico implantado pelo Estado do Paraná, o e-Paraná.

Para a condução da pesquisa, foi necessário fazer uma incursão em alguns referenciais teóricos, sustentados pela literatura, apresentados no capítulo 3, que passam por: a) uma análise da evolução da Tecnologia da Informação num contexto geral e, a partir deste, das iniciativas governamentais visando uma utilização mais intensa da TI na relação entre o estado e o cidadão; b) uma discussão e o entendimento do conceito de cidadania e da importância da TI como instrumento de construção da cidadania; c) uma análise da natureza estrutural do funcionamento e das iniciativas governamentais, cujos resultados privilegiam os diversos agentes de sustentação do governo, na mesma proporção da sustentação oferecida pelos agentes; d) reconhecimento da necessidade de busca de um maior nível de *accountability*, em especial no sentido de gerenciamento das expectativas dos demandantes de alguma ação e situado no contexto do serviço público.

² No contexto do presente trabalho também poderia ser utilizado o conceito de Tecnologia da Informação e Comunicação – TIC, mas a ênfase do trabalho sugeriu a adoção de Tecnologia da Informação – TI.

³ No contexto deste trabalho, alfabetização digital significa: “Processo de aquisição de habilidades básicas para o uso de computadores, redes e serviços de internet” (MCT, 2000: 165).

Para o desenvolvimento da pesquisa, a partir do referencial temático acima apresentado, foi estabelecido um recorte que define como limites: a) o programa do governo do Estado do Paraná, denominado e-Paraná, cujo principal objetivo e mecanismos estão descritos no capítulo 5. O programa e-Paraná serviu de referência para a busca das práticas adotadas pelo estado na utilização da tecnologia da informação e comunicação no aprimoramento das relações entre o estado e o cidadão; b) um dos componentes do programa e-Paraná, que é um subprojeto de alfabetização digital, em curso no estado do Paraná, denominado CELEPAR na Comunidade. O subprojeto CELEPAR na Comunidade, também apresentado no capítulo 5 desta pesquisa, serviu de referência para um estudo de caso, visando identificar a real expectativa de um conjunto dos seus participantes. O subprojeto é desenvolvido visando oferecer um primeiro contato com a informática e com a internet, para pessoas sem acesso a estes recursos, que podem ser classificadas como potencialmente “info-excluídas”, ou seja, pessoas sem condições de acesso ao uso da Tecnologia da Informação.

A delimitação feita, tendo o programa e-Paraná e o subprojeto CELEPAR na Comunidade como referenciais, procurou estabelecer como fronteira a linha de divisa entre a inclusão e a exclusão dos cidadãos no mundo da tecnologia da informação e comunicação, em especial nas suas relações com o estado. Ao definir este limite está se assumindo, como hipótese de pesquisa, em primeiro lugar, que mesmo estando este grupo potencialmente excluído do acesso à Tecnologia da Informação, ele é detentor de expectativas em relação às possibilidades de uso das mesmas pelo estado no aprimoramento e melhoria das relações com os cidadãos.

A escolha deste segmento deve-se, em segundo lugar, à constatação de que o mesmo representa uma maioria significativa da população brasileira. Segundo dados publicados pelo IBGE⁴, apenas 12,6% dos domicílios contam com computadores enquanto 8,6% contam com o acesso à Internet.

Assim, além de ser a maioria, é, potencialmente, o segmento que mais pode apresentar um distanciamento de entendimentos e de expectativas em relação às práticas (Lando, 1993), requisitos e pressupostos definidos e implantados pelo estado, no âmbito desta pesquisa.

⁴ IBGE – Pesquisa Nacional por amostra de domicílios – 2001, disponível na internet no endereço www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/pnad2001.pdf, acessada em 15 de janeiro de 2003.

2.2 Objetivos

Os objetivos gerais, de natureza abrangente, são:

- Contribuir para o aumento do debate acadêmico e profissional acerca da importância da Tecnologia da Informação na relação entre o Estado e o cidadão e, por consequência, da sua gestão como instrumento de diminuição dos efeitos da Divisão Digital e do aperfeiçoamento do processo de construção da cidadania;
- Fornecer subsídios, no âmbito do governo do Estado do Paraná, para a elaboração de estratégias relacionadas à condução do projeto Governo Eletrônico, e outros afins, visando aprimorar a efetiva aproximação do Estado com o cidadão;
- Obter resultados que possam compor, com resultados de novas pesquisas, um cenário histórico relacionado às diferentes expectativas decorrentes do processo de crescimento de uso da Tecnologia da Informação pelo governo, em especial no âmbito do Estado do Paraná.

Os objetivos específicos da pesquisas são:

- Compor uma base teórica que sustente a análise e interpretação dos resultados que serão obtidos;
- Explicitar as principais expectativas dos pesquisados, grupo de excluídos, em relação ao uso da Tecnologia da Informação pelo governo;
- Analisar aspectos e características do projeto de Governo Eletrônico implantado no Estado do Paraná;
- Analisar os pontos comuns e as divergências apresentadas entre as expectativas levantadas e as características do projeto implantado;
- Estabelecer diálogos entre os resultados da pesquisa e de outras que tratam da questão do uso da Tecnologia da Informação no âmbito do Estado, em especial do Paraná.

2.3 Justificativa

As motivações para a realização da pesquisa, com o foco proposto, apresentam múltiplas vertentes, que passaram pela: a) relevância do próprio tema; b) interesse científico e acadêmico, pela natureza e contexto da pesquisa; c) interesse prático pela possibilidade de uso no âmbito do universo pesquisado; d) interesse do pesquisador no foco estabelecido na

sustentação teórica da pesquisa; e) como resultante deste conjunto de interesses, a percepção e a crença que, de alguma forma, a pesquisa contribuirá para o aumento do exercício da cidadania, através do uso da Tecnologia da Informação.

Quanto à relevância do tema, cabe destacar que os aspectos centrais da pesquisa são bastante atuais e têm exigido dos diversos envolvidos muita reflexão e ações no sentido do seu aprimoramento. Por um lado, a questão da cidadania tem estado presente em inúmeras discussões, nos fóruns de debates sociais. A questão da inclusão ou exclusão social, independente do argumento a ela associado, seja educação, saúde, alfabetização, trabalho ou, a partir de agora, também, Tecnologia da Informação, é um tema que tem estado presente nos mais variados fóruns de discussões.

Atenção especial merece, neste contexto, a evolução do uso da Tecnologia da Informação. Esta evolução tem levado diversos pesquisadores a apontar para uma nova revolução, de dimensões equivalentes à Revolução Industrial. A nova economia e a nova sociedade começam a se formar com características e aspectos estruturais muito distintos daqueles encontrados na formação da Sociedade Industrial. E, conforme será apontado no capítulo 3 – Embasamento Teórico, no bojo destas transformações também o conceito de cidadania tem sofrido profundas mudanças, sugerindo então a necessidade da análise mais cuidadosa do impacto da Tecnologia da Informação no entendimento e na prática da cidadania.

Assim, do ponto de vista científico e acadêmico, a pesquisa se reveste de importância por realizar um estudo de caso situado em uma iniciativa ainda de vanguarda, pelo menos no contexto do poder público brasileiro. Podemos considerar que as iniciativas como as de inserção da pesquisa realizada, são ainda iniciativas que se revestem de algum pioneirismo na nossa realidade. A análise entre a prática e as expectativas, num contexto de definição da *accountability* como gestão das expectativas (Etizioni, 1975), também, ainda, apresenta um caráter de inovação, em especial no setor público. A conjugação das duas questões, que são os pontos centrais da pesquisa, pode oferecer uma contribuição acadêmica e científica revestida de algum nível de inovação e relevância.

Do ponto de vista de uso efetivo dos resultados obtidos, a pesquisa também pode trazer contribuições. O objeto e a base de sustentação teórica da pesquisa partem de componentes que estão presentes na vida profissional cotidiana do pesquisador e, naturalmente, da instituição com a qual o mesmo mantém o vínculo profissional. Esta instituição tem um diferenciado espaço, de ações e também de responsabilidade, na construção e implantação de

mecanismos de aumento do exercício da cidadania, através do uso da Tecnologia da Informação no contexto do Estado do Paraná. Assim, os resultados obtidos na pesquisa podem realimentar os projetos e programas em curso, estabelecendo novas diretrizes, dotando-os de uma maior *accountability*, no sentido já citado.

Além das questões acima mencionadas, cabe ainda destacar que a pesquisa, como um produto de um referencial teórico composto por quatro questões fundamentais, pode servir de subsídio para futuras comparações e estudos com outras pesquisas, que também podem ser sustentadas pelo mesmo referencial teórico.

Ou seja, a análise de expectativas em relação a um aspecto do uso da Tecnologia da Informação, partindo da sustentação teórica que: a) a Tecnologia da Informação é importante como um instrumento de aumento do exercício da cidadania; b) o governo, de uma forma geral, tem intensificado o uso da Tecnologia da Informação buscando, inclusive, possibilitar um aumento no exercício da cidadania; c) a natureza estrutural das ações governamentais exige coalizões que atendam às diversas forças de sustentação; d) existe uma constante demanda por um aumento da *accountability* na ação pública, tendo como foco a administração das expectativas dos demandantes do serviço.

Ainda, e finalmente, como justificativa da escolha do tema, deve ser registrado o interesse pessoal do pesquisador pela abordagem teórica formulada, pelos seus componentes estruturais e pelos resultados de uma pesquisa desta natureza. Este interesse o acompanha já há muitos anos, tendo sido o programa de mestrado um ambiente fértil para o desenvolvimento de uma base conceitual, que deu forma a uma percepção que vinha sendo construída sem contornos e estruturas claros.

Ao longo dos últimos anos, muitas observações não sistematizadas foram feitas, tendo o pesquisador encontrado alguns indícios relacionados aos componentes teóricos aqui apresentados, bem como interpretado alguns resultados com características próximas às das hipóteses formuladas na presente pesquisa.

2.4 Formulação do Problema

Dentro do contexto e da temática apresentada nos itens acima, o problema da pesquisa, ou a pergunta de pesquisa, podem ser representados pela seguinte indagação:

As expectativas, caso existam, de participantes do subprojeto CELEPAR na Comunidade, em relação às ações de aumento do exercício da cidadania que podem

ser implementadas com o uso da Tecnologia da Informação, são confirmadas pelos produtos e ações, de mesma natureza, implantados no programa de Governo Eletrônico do Estado do Paraná, o e-Paraná?

2.5 Hipóteses

Também no contexto e na temática apresentada, as hipóteses básicas formuladas são:

- O público a ser pesquisado, potencialmente excluído da condição de uso da Tecnologia da Informação na sua relação direta com o Estado, é detentor de expectativas quanto à possibilidade de uso da Tecnologia da Informação pelo Estado nesta relação;
- Existem expectativas comuns no que diz respeito ao entendimento e pressupostos do programa de alfabetização digital, enquanto que as demais expectativas em relação ao uso da Tecnologia da Informação apresentam divergências em relação às práticas implantadas.

Hipóteses Secundárias

Num desdobramento das hipóteses básicas, cabe registrar como hipóteses secundárias:

- Os participantes do programa de alfabetização digital têm expectativas que a Tecnologia da Informação poderia ser melhor utilizada, não na sua relação direta com o Estado, mas na gestão que o Estado faz dos serviços públicos;
- No âmbito dos serviços prestados pelo estado, a percepção do segmento a ser pesquisado é de que melhorias podem e devem ser feitas, independente do uso da Tecnologia da Informação, ou seja, não é a Tecnologia da Informação que trará, num primeiro momento, a melhoria na relação do cidadão com o Estado. não sendo ela, por decorrência, ainda um fator diferencial para o aumento do exercício da cidadania.

3 Revisão da Literatura

3.1 Síntese da Base Teórica

A realização do presente trabalho contou com uma abrangente pesquisa bibliográfica acerca dos assuntos relacionados ao tema e ao seu contexto neste projeto. Estes assuntos foram tomando uma forma e definindo um eixo no curso do próprio trabalho. Assim, de uma gama de assuntos pesquisados e estudados, um recorte foi feito visando oferecer a essência das questões que, finalmente acabaram influenciando a formulação dos questionamentos, as pesquisas propriamente ditas e o embasamento das suas análises. O eixo teórico do presente trabalho tem, em essência, a seguinte construção:

Em primeiro lugar, a análise da evolução da Tecnologia da Informação - TI na sociedade, sua ação transformadora e, como alguns preferem, até revolucionária. O objetivo desta análise é apresentar o impacto da TI na sociedade e a transformação do seu espaço de ação. A TI deixou de ser um agente de busca de automação e eficiência, passando a ser um recurso estratégico nas organizações e na criação de novos produtos, novos mercados e novas relações entre as organizações e entre elas e as pessoas.

Uma segunda análise estabelece um diálogo entre a evolução da TI na sociedade em geral, em especial no setor privado, e a evolução da mesma no âmbito governamental. Para isto, uma primeira análise é feita a respeito das motivações para o uso da TI nestes dois segmentos, seguida de uma análise das iniciativas governamentais no sentido de definição de políticas institucionais, principalmente rumo à dita Sociedade da Informação e, finalmente, uma análise sobre diversos estágios de evolução do uso da TI, ao longo das últimas décadas, pelos governos.

A evolução do uso da TI no governo acabou gerando e já consolidando um novo conceito, o de Governo Eletrônico, representado pelas siglas e-Gov ou e-Governo. Embora tenha surgido

no rastro de evoluções do setor privado, em especial do e-Business⁵, no âmbito do governo este novo conceito acabou tendo uma formatação diferenciada. Este fenômeno mereceu um capítulo à parte no presente trabalho.

Construído o cenário de uso da TI pelo governo, foram identificadas algumas preocupações presentes na agenda dos que têm se dedicado a esta questão. A primeira diz respeito à Divisão Digital, abordando visões dos impactos da mesma neste quadro. Torna-se crítico abordar o assunto Governo Eletrônico, quando há países com taxas de acesso à Internet inferiores a 0,1% da população (Norris, 2001, p.15), ou mesmo países como o Brasil, cuja taxa de acesso situa-se abaixo do patamar de 10% da população. Este quadro influencia de forma direta e decisiva a possibilidade de participação dos cidadãos numa nova sociedade, que passa a ser fortemente sustentada pela TI. Esta possibilidade de participação ou de exclusão é também analisada sob a ótica da cidadania. Alguns conceitos são resgatados, buscando evidenciar a importância da possibilidade de participação do cidadão nas questões sustentadas por fatores estruturais de uma sociedade. De certa forma, o conceito de cidadania tem mantido uma estreita relação com esta participação. E o Estado também tem uma contribuição a ser dada neste cenário, objeto de alguns registros feitos neste trabalho.

Finalmente são trazidos à tona alguns conceitos sobre *accountability*, e eleito um, o que diz respeito à responsabilidade dos gestores pelo atendimento às expectativas dos tomadores de um serviço ou de uma ação desencadeada por eles, em especial no setor público. Faz parte da responsabilidade do gestor conhecer as expectativas, atuar e prestar contas de forma que os possuidores das mesmas possam interagir.

É a intersecção destes dois agrupamentos de evidências que sugere e fundamenta a presente pesquisa. Por um lado, um novo modelo está orientando o tratamento da Tecnologia da Informação pelo governo, enquanto, por outro lado, uma série de fatores se apresenta como limitante para este mesmo modelo.

3.2 A Evolução e os Impactos da Tecnologia da Informação

A sociedade vive algumas décadas de profundas transformações. Pouco mais de 30 anos foram contabilizados desde o surgimento da Internet, ainda como um ousado esquema de

⁵ Termo usado para designar a utilização da TI, em especial da Internet, nas transações comerciais entre organizações.

proteção e segurança, no final da década de 60, no âmbito da Agência de Projetos de Pesquisas Avançadas do Departamento de Defesa dos Estados Unidos, a ARPA, até a sua difusão como ícone de uma nova era. A possibilidade de conexão de pessoas ao longo de todo o planeta, numa rede de dimensões sem precedentes, possibilitou e desenvolveu uma nova realidade social, cultural, comercial e até mesmo tecnológica.

Castells (1999) contextualiza o surgimento e evolução do uso dos computadores como uma criação da “mãe de todas as tecnologias, a segunda guerra mundial...” Castells (1999, p. 60), citando a primeira experiência ocorrida a partir de um projeto da Universidade da Pensilvânia, com o patrocínio do exército norte-americano, onde Mauchly e Eckert desenvolveram, em 1946, o primeiro computador de uso geral, o ENIAC – computador e integrador numérico eletrônico. Uma gigantesca máquina de 30 toneladas, que ocupava a área de um ginásio esportivo e que fez as luzes da Filadélfia piscarem quando foi ligado, tamanho o seu consumo de energia elétrica.

Registrando apenas os grandes marcos desta evolução, destaca-se o processamento do Censo norte-americano de 1950, pelo UNIVAC-1, primeira versão comercial de um equipamento desta natureza, desenvolvido em 1951. Duas décadas depois, uma “revolução dentro da revolução”, com o advento do microprocessador em 1971. Sendo este o propulsor de novas alternativas para o uso desta ainda recente invenção, o computador, com o surgimento da Apple Computers em 1976 e, finalmente, com o desenvolvimento do computador pessoal, o PC, pela IBM nos anos 80, criando um padrão industrial para o produto.

Numa trajetória paralela e complementar à do desenvolvimento tecnológico dos computadores, do hardware, verifica-se também uma significativa evolução nas tecnologias de comunicação, possibilitando a conexão destes equipamentos e a criação de uma rede sem precedentes, ampliando-o inclusive para “Tecnologia da Informação e Comunicação”, o que antes era normalmente tratado só pelo viés da tecnologia.

Este breve resgate histórico objetiva apenas localizar, em poucas décadas, uma significativa evolução tecnológica. A partir desta evolução, cabe situar uma grande e revolucionária transformação em curso na nossa sociedade.

Drucker (2000, p.48) apresenta uma análise histórica, abordando as grandes revoluções dos últimos 500 anos, em especial a Revolução Industrial. Este contexto é apresentado visando servir de pano de fundo para a análise da Revolução da Informação. Segundo o autor, esta

revolução está acontecendo e evoluirá da mesma forma que as demais, com as mesmas características estruturais.

Nesta análise, o autor sugere que a Revolução da Informação está atualmente no ponto em que a Revolução Industrial estava no início da década de 1820, cerca de 40 anos depois da primeira aplicação da máquina a vapor numa operação industrial. A comparação apresentada é que o computador está para a Revolução da Informação assim como o máquina a vapor esteve para a Revolução Industrial. Ambos são os gatilhos e símbolos destas revoluções, mas não são, na essência, os verdadeiros e principais agentes destes processos revolucionários.

Um aspecto marcante da comparação apresentada acima, aponta que, nos primeiros 50 anos da Revolução Industrial, não foram identificadas as verdadeiras mudanças na economia e na sociedade. Estas primeiras décadas foram marcadas pela mecanização da produção de mercadorias, que já existiam há muito tempo. Foram décadas de aumento de produtividade, de ganhos de qualidade, mas de uma certa manutenção da situação geral. Por exemplo, nos 50 anos seguintes à Revolução Industrial, o preço dos tecidos de algodão caiu 90 % e, no mesmo período, a produção aumentou, no mínimo, 150 vezes na Inglaterra.

Assim é também situada a Revolução da Informação. Estamos ainda vivendo o término dos primeiros anos desta revolução, caracterizados pela utilização da tecnologia na produção de serviços que já existiam, só que feitos com mais qualidade, rapidez e com maior produtividade. O componente principal e símbolo deste período, o computador, tem seu preço caindo em torno de 50 % a cada 18 meses⁶. Os principais processos suportados pela Tecnologia da Informação ainda permanecem muito parecidos com as suas formas anteriores de execução. O autor chega a citar o uso da TI numa aplicação na bolsa de valores, muito semelhante à forma que era feita no início do século, só que com mais informações e com maior agilidade, mas na sua essência não são identificadas mudanças fundamentais.

Abordagens associadas ao desenho de uma nova sociedade suportada pelo desenvolvimento da Tecnologia da Informação, são também encontradas em vários outros autores:

“Este fim de século acena com uma mutação revolucionária para toda a humanidade, só comparável à invenção da ferramenta e da escrita e que ultrapassa largamente a da Revolução Industrial..... A Revolução Informacional está em seus primórdios e é primeiramente uma revolução tecnológica que se

⁶ Relação definida entre os componentes preço e capacidade, não refletindo necessariamente a redução nominal do preço de um computador, mas de uma determinada capacidade de processamento.

segue à Revolução Industrial. A transferência para as máquinas de um novo tipo de funções cerebrais abstratas encontra-se no cerne da Revolução Informacional” (Lojkine, 1995, p.13).

“Em termos ideais, a Revolução da Informação repetirá os êxitos da Revolução Industrial. Só que, desta vez, parte do trabalho de cérebro, e não dos músculos, será transferida para as máquinas” (Dertouzos, 1997, p.46).

“O que mudou não é o tipo de atividade na qual a humanidade está engajada, mas sim a habilidade em usar uma força produtiva a qual distingue nossa espécie biológica das demais: nossa capacidade de processar símbolos” (Castells, 1999, p.92).

“Na nova geografia mental criada pela ferrovia, a humanidade dominou a distância. Na geografia mental do Comércio Eletrônico, simplesmente eliminou-se a distância. Existem somente uma economia e um mercado.” (Drucker, 2000, p.53)

Ainda segundo Lastres e Ferraz (1999), um conjunto de transformações sociais, econômicas e culturais está em curso, caracterizando a entrada num novo paradigma, o paradigma da Tecnologia da Informação. Os autores sugerem um primeiro paradigma situado entre 1770/80 e 1830/40, caracterizado pela mecanização, tendo como fator-chave o algodão e o ferro fundido. Um segundo paradigma, situado entre 1830/40 e 1880/90, caracterizado pelo uso da força a vapor e da ferrovia, tendo como fator-chave o carvão e o transporte. Entre 1880/90 e 1920/30 um terceiro paradigma se estabeleceu tendo como referência a energia elétrica e a engenharia pesada e como fator-chave o aço. Este foi seguido por um quarto momento, situado entre 1920/30 e 1970/80, onde a referência foi a produção em massa, o “fordismo”, tendo como fator-chave o petróleo e seus derivados. Finalmente os autores situam o momento atual como a entrada no quinto paradigma, iniciado em 1970/80, onde a referência passa a ser a Tecnologia da Informação e o fator-chave passa a ser a microeletrônica e a tecnologia digital.

Castells (1999) reforça esta visão revolucionária citando que esta nova revolução tem, de forma muito forte, um aspecto em comum com a Revolução Industrial iniciada no século XVIII: introduz um padrão de descontinuidade nas bases materiais da economia, da sociedade e da cultura. Porém, com alguns fatores de diferenciação, cabendo destacar:

- a) As outras revoluções, incluindo os dois grandes momentos da Revolução Industrial, também contaram com o componente informação. A informação e o processo de desenvolvimento científico foram fundamentais. A diferença agora é que existe um ciclo de realimentação, o avanço da TI tem gerado um suporte para a própria divulgação e retroalimentação da tecnologia. Assim, o produto inicial desta revolução

tem sido também o seu principal agente de crescimento, exponencializando a sua evolução;

- b) Esta revolução vem se desenvolvendo como uma forma de expansão da mente humana. Diferente da Revolução Industrial, onde a nova base da economia estava na expansão da capacidade (física) de trabalho do homem. Assim poderemos, em breve, entender a humanidade como um grande e complexo sistema de conhecimento interligado;
- c) Uma terceira característica diferenciada é a questão do alcance e propagação desta revolução. Outras revoluções, como a industrial, por exemplo, tiveram o seu alcance limitado e a sua difusão lenta. E isto gerou um fator de diferenciação entre algumas comunidades, criando uma relação de dependência, subordinação e até de destruição (por falta de acesso às bases da revolução em curso). A atual revolução da TI apresenta uma grande expansão, em menos de duas décadas praticamente toda a humanidade teve acesso aos fatores fundamentais desta revolução.

Desta análise, ainda segundo Castells (1999, p.57), um paralelo importante pode ser estabelecido entre a Revolução Industrial e a revolução provocada pela Tecnologia da Informação:

“Fontes móveis de energia barata e acessível expandiram e aumentaram a força do corpo humano, criando a base material para a continuação histórica de um movimento semelhante rumo à expansão da mente humana”

Este movimento de expansão da mente humana, associado e sustentado pela Tecnologia da Informação, causou transformações significativas nas organizações, nos seus produtos, nos seus processos e nas suas relações com todos os demais agentes sociais. A própria característica do uso da Tecnologia da Informação tem passado por mudanças ao longo do tempo. Talvez uma que mais mereça destaque, seja o novo posicionamento da TI como fator estratégico nas organizações e não mais como ferramenta de automação de processos e melhoria de eficiência.

Bahiense (2002) aborda esta transformação no uso da Tecnologia da Informação. Cita que os primeiros ensaios sobre a utilização da TI para a obtenção de vantagens competitivas estavam presentes há duas décadas nos trabalhos de Porter e Millar, enquanto muitos autores ainda abordavam a tecnologia apenas como ferramenta para o aumento da eficiência e do controle.

Laudon & Laudon (1988) abordaram a utilização estratégica da Tecnologia da Informação focando que, atualmente, a informação tornou-se um recurso estratégico para que uma organização seja competitiva e, para isso, a Tecnologia da Informação proporciona conhecimento estratégico derivado de sistemas de informações, os quais são extremamente necessários para o sucesso e sobrevivência dessas organizações. Esses sistemas de informação estratégica podem atingir qualquer nível da organização e podem a qualquer momento mudar seus objetivos, seus processos, seus produtos, serviços ou ambiente, para que ela possa atingir uma vantagem competitiva no mercado.

As organizações utilizam a Tecnologia da Informação em três níveis estratégicos: o nível de negócio, o nível da empresa e o nível da indústria, onde para cada um desses níveis existem diferenciados usos estratégicos de sistemas, assim como para cada nível de estratégia de negócios existe um modelo apropriado de análise.

Para o nível estratégico de negócios e para o modelo de cadeia de valor, as estratégias mais comuns iniciam através do baixo custo, diferenciação do produto/serviço e participação em um mercado mais competitivo, através de novos mercados globalizados ou foco em determinado nicho de mercado, criando assim a economia de escala.

A análise da cadeia de valor é a ferramenta mais comum no âmbito dos negócios. É através dela que se pode salientar as atividades principais ou de suporte do negócio, onde as estratégias competitivas podem ser aplicadas, e onde os sistemas de informação podem ter maior impacto estratégico, para que a organização possa alcançar sua posição competitiva. Estas atividades principais estão diretamente relacionadas à produção e distribuição dos produtos e serviços que criam valor para os clientes, assim como as atividades de suporte são atividades de apoio da organização, como infra-estrutura, recursos humanos, tecnologia, possibilitando a realização das atividades principais.

As organizações possuem vantagem competitiva quando proporcionam mais valor aos seus clientes ou quando proporcionam o mesmo valor ao cliente, porém por um custo mais baixo. O papel da Tecnologia da Informação, no âmbito do negócio, visa auxiliar a empresa a reduzir seus custos, diferenciar seus produtos e possibilitar a entrada em novos mercados. A estratégia de diferenciação de produtos é utilizada para que a organização crie, através de sistemas de informação, produtos e serviços que podem ser facilmente distinguidos dos existentes na concorrência, tornando assim a organização líder também em custo do produto.

Outro tipo de estratégia competitiva direciona-se para a diferenciação focada no desenvolvimento de novos nichos de mercado para produtos e serviços especializados, onde o negócio pode competir com um alvo melhor do que seus competidores.

Sistemas de informação permitem que as organizações possam analisar seus consumidores através de moldes, gostos e preferências, para então lançarem campanhas eficientes de comunicação e marketing para mercados-alvo cada vez mais específicos.

Sofisticados softwares de *Datamining* encontram moldes em uma larga escala de dados e interferem a partir delas, que podem ser usadas para tomadas de decisões e previsões, podendo assim prever e alinhar um comportamento futuro.

O estoque hoje é um dos grandes problemas de uma empresa, pois a mesma paga os custos financeiros da mercadoria, porém não os recebe de volta. Muitas empresas utilizam então a Tecnologia da Informação para eliminar ou reduzir seus estoques, através de sistemas de reposição contínua, que enviam ordens de compra de uma nova mercadoria diretamente aos fornecedores assim que o consumidor paga pela mercadoria, mantendo assim um estoque com o armazenamento de itens que vêm de encontro com a demanda do consumidor.

Ainda segundo os autores, o gerenciamento da cadeia de suprimento (*supply chain management*) integra a logística de fornecedores, distribuidores e consumidores em um coeso processo. A cadeia de suprimento é um conjunto de entidades físicas unidas por processos para fornecer mercadorias ou serviços para o consumo. Para gerenciar tal cadeia, a empresa procura eliminar atrasos e corta uma quantidade de recursos retardatários pelo caminho. Um sistema de informação torna eficiente o gerenciamento da cadeia de suprimento através da integração da demanda de planejamento, previsão, requisição de material, ordem de compra, inventário, serviços de transporte, recebimento, faturamento e pagamento. O mesmo também é utilizado para criar um sistema eficiente de controle das demandas do consumidor.

Outro conceito de estratégias empresariais envolve a noção de competência central estabelecido por Hamel & Prahalad, (1995), onde a performance de todo o negócio aumenta com o desenvolvimento das unidades de negócio ou criando uma central de competências. Qualquer sistema que estimule o compartilhamento de conhecimento entre as unidades de negócio desenvolve competências.

Sistemas de informação podem ser utilizados estrategicamente, também, na formação de parcerias, que cruzam seus sistemas para criar sinergias únicas. Em uma parceria de informações, ambas as companhias podem juntar as forças para compartilhar informações,

auxiliando as empresas a atingir novos consumidores, criar novas oportunidades para vendas e produtos-alvo, podendo também compartilhar os investimentos em hardware e software.

Além deste viés de aplicação estratégica nos negócios das organizações, a Tecnologia da Informação tem possibilitado e impulsionado outras mudanças no âmbito das organizações e dos seus relacionamentos. Lastres & Albagli (1999) apresentam uma série de temas acerca do papel central da informação e do conhecimento, impulsionados e sustentados pela TI, no emergente padrão sócio-técnico-econômico deste início de século.

Lastres & Ferraz (1999) falam do surgimento de novos mercados, novos produtos e novos processos, totalmente baseados na Tecnologia da Informação, bem como novas formas de organização, a partir de conceitos como *just-in-time*, empresas organizadas em rede, comércio eletrônico, etc. Estas mudanças refletem a introdução de novos procedimentos e o afastamento daqueles até então dominantes.

Passos (1999) aborda o surgimento de novos modelos de gestão na dita Sociedade da Informação, alinhados com os novos paradigmas produtivos, sociais e econômicos, que substituem paradigmas e modelos clássicos como o taylorista. A essência destes modelos está no aumento da capacidade de absorver inovações, tanto resultante dos esforços internos de pesquisa, como as vindas de fora da organização. O sucesso destes modelos dependem de políticas que priorizem a cooperação e a agregação individual de cada um dos componentes da cadeia produtiva. As pessoas não são mais vistas como máquina, como era no modelo clássico, mas como agentes que produzem e também precisam participar do processo de inovação da organização.

Tigre (1999) apresenta um estudo da significativa ampliação de escopo e de presença do comércio eletrônico. A prática do comércio eletrônico já era verificada há cerca de 20 anos, de uma forma mais rudimentar, utilizando uma tecnologia denominada *electronic data interchange* – EDI, voltada basicamente para grandes corporações industriais e algumas instâncias de serviços bancários. A Internet trouxe como grande diferencial a inclusão de um público muito maior e a possibilidade de intercâmbio de informações e transações entre organizações privadas e pessoas físicas, independente do tamanho da empresa ou do produto ofertado, sendo, inclusive, responsável pela criação de novos segmentos de mercado e novos perfis de usuários. O impacto do comércio eletrônico foi muito grande nas organizações, pois não afetou apenas a sua forma final de comercialização, mas todos os seus processos produtivos, do marketing à entrega do produto.

Lemos (1999) aborda os impactos dos novos conceitos e práticas trazidos pela Tecnologia da Informação, associados à nova era da informação, nos processos de inovações. A sua abordagem defende que no atual processo de inovação, o conhecimento é a base fundamental e o aprendizado interativo é a melhor forma para indivíduos, empresas, regiões e países estarem aptos a enfrentar as mudanças em curso. Conhecimento e aprendizado interativo são, segundo a autora, dependentes e conseqüências das mudanças do perfil do uso dos recursos de TI.

A participação das pequenas e médias empresas na economia do conhecimento é abordada por Rovere (1999), destacando a implicação da utilização da TI no aumento de importância das pequenas e médias empresas nos cenários econômicos e sociais da atualidade. Segundo o autor, esta importância teve elevação significativa a partir de meados dos anos 70. Algumas questões tecnológicas, como a possibilidade de criação de redes de empresas, o comércio eletrônico, possibilidades de novas e ágeis cadeias produtivas interligadas, entre outras, estão entre as bases da evolução deste perfil de empresas.

Também nos processos industriais já estabelecidos e consolidados há algumas décadas, a TI deixou sua marca. Um novo modelo de competitividade industrial instalou-se a partir das últimas décadas, apoiado pela evolução tecnológica. Cassiolato (1999), analisa a competitividade industrial, considerando tanto o surgimento de novas indústrias associadas a produtos derivados da microeletrônica, como à utilização desta tecnologia em indústrias já estabelecidas, na consolidação de um novo paradigma tecno-econômico.

Outros vieses e impactos da TI na sociedade ainda são abordados por Lastres & Albagli (1999) e também por Castells (1999), como as novas relações no trabalho, o novo papel do trabalhador do conhecimento, novos conceitos de qualidade de vida no trabalho, novos modelos de participação, remuneração, carreira e de outras práticas associadas à gestão dos recursos humanos.

Cunha (2000), registra a existência de três classificações que pretendem organizar a história da utilização e do gerenciamento dos recursos de tecnologia, alguns ainda associados à então chamada era do computador, sendo os modelos de Nolan, de Kraemer e o de Venkatraman.

Nolan, (1979) desenvolveu um modelo que acabou-se tornando referência para muitos estudos e para outros autores. O modelo também tornou-se referência como modelo de gestão dos recursos de informática. O modelo propõe que a gestão da informática, em uma organização, passa por seis estágios, a saber: 1) iniciação; 2) disseminação ou contágio; 3)

controle; 4) integração; 5) administração de dados e 6) maturidade. Cada estágio é caracterizado pela forma como os recursos tecnológicos são geridos e utilizados nas organizações. O autor ainda separa os estágios em eras, que ele determina era do processamento de dados, até o quarto estágio, e era da informação, a partir deste quarto estágio. Segundo o autor, é no estágio de maturidade que a organização está plenamente preparada para o uso da informação como recurso, suportada pela tecnologia.

Kraemer⁷, segundo Cunha(2000) adotou o viés de classificação dos estágios a partir da perspectiva política da administração dos recursos de informática, a saber: 1) competência; 2) serviço e 3) controle. Competência no sentido da existência de grupos técnicos de informática que buscam atualização tecnológica e uso eficiente dos recursos. Serviços no sentido da existência de usuários na busca de eficácia dos serviços a longo prazo. Controle na perspectiva da existência de uma administração superior, que precisa harmonizar as demandas por recursos e assegurar o desempenho do órgão no contexto organizacional e político.

Venkatraman⁸, ainda segundo Cunha (2000), enfatiza o impacto dos sistemas sobre a configuração das organizações: 1) exploração localizada em uma mesma função ou atividade; 2) integração das atividades dentro de uma mesma organização ou processo; 3) redesenho do processo em função de uma mesma organização ou processo; 4) redesenho da rede de comunicação externa da organização; 5) redefinição dos objetivos da organização em função de novas possibilidades tecnológicas.

Estes estágios, sob diversas perspectivas, foram usados pelas organizações durante muito tempo. mas acima deste uso eles evidenciam um claro esforço de sempre caracterizar a mudança e evolução do perfil da utilização da tecnologia pelas organizações.

Os registros acima estão longe de esgotar os relatos possíveis acerca das transformações ocorridas na sociedade em função da evolução da TI e de novas formas encontradas para o seu uso. O objetivo deste relato é apenas de caracterizar a profunda transformação em curso,

⁷ KRAEMER, K. L. Managing information systems. In: PERRY J. L. **The corporation of the 1990's**. New York : Oxford University Press, 1991.

⁸ VENKATRAMAN, N. IT-induced business transformation. In: SCOTT MORTON, M. **The corporation of the 1990's**. New York : Oxford University Press, 1991.

através da abordagem da evolução tecnológica e dos seus impactos nas organizações, nos indivíduos e nas suas relações.

O foco apresentado tratou destas transformações no contexto das organizações privadas e dos indivíduos, sem entrar no mérito específico das transformações ocorridas no setor público, nas diversas esferas de governo. O próximo capítulo será dedicado a este tema. Como motivação podemos adiantar algumas conclusões de Bahiense (2002, p. 58), mesmo não sendo elas expressões de total concordância na literatura pesquisada:

“De qualquer modo, quando se trata de e-business, não restam dúvidas do considerável atraso que o aparelho do estado padece se comparado ao ambiente empresarial”

“A lógica da competição, inerente ao ambiente empresarial, que passa pela escolha da clientela e a busca de sua fidelização, não é, nem pode ser, a mesma que orienta as ações dos órgãos públicos no atendimento ao cidadão e às pessoas jurídicas”

3.3 A Evolução e o Impacto da Tecnologia da Informação no Governo

Este capítulo aborda a questão da inserção da Tecnologia da Informação no âmbito do governo. O governo, em todas as suas esferas, esteve exposto à Tecnologia da Informação da mesma forma que os demais agentes da sociedade. Entretanto, conforme uma chamada feita no final do capítulo anterior, alguns autores apontam que os resultados foram bastante diferentes. A constatação desta realidade levou a uma investigação bibliográfica sobre as motivações e restrições que construíram este cenário, objeto da primeira parte deste capítulo.

Um segundo tópico diz respeito às iniciativas governamentais, normalmente no âmbito federal, que procuram estabelecer políticas para a utilização da Tecnologia da Informação não só no próprio governo, mas na sociedade como um todo, na busca de voltar os países para a sociedade da informação.

Um terceiro, ainda no contexto de utilização da TI pelo governo, diz respeito à observação da evolução do uso das tecnologias ao longo das últimas décadas. Alguns modelos e referências estiveram presentes e explicaram e apoiaram evoluções de uso da TI pelo governo. Esta evolução do uso acabou desembocando, já no início deste novo século, num novo conceito: o Governo Eletrônico, que, pela sua relevância e atualidade, é objeto de análise e estudo do próximo capítulo.

3.3.1 Motivações para o uso da TI no contexto governamental

A intensa utilização da Tecnologia da Informação e as transformações decorrentes desta utilização afetam de forma diferenciada as organizações de diversas naturezas, sendo o setor público uma delas. Motivações diferentes geram também utilizações e evoluções diferenciadas. Para efeito de análise, um paralelo pode ser estabelecido entre algumas das motivações de uso da TI no setor público e no setor privado. Algumas análises são apresentadas, colocando o setor público no mesmo referencial da iniciativa privada (Osborne & Gaebler, 1997), enquanto outras estabelecem diferenças significativas entre ambos.

Beckett (2000) já situa no final do século XIX e início do século XX algumas tentativas de estabelecer alguns paralelos entre os setores público e privado. Muito antes do advento da Tecnologia da Informação.

Bahiense (2002) cita também Beckett (2000) citando Hood, Mascarenhas e Pollit que identificam os governos de Margareth Thatcher, na Inglaterra, e Ronald Reagan, nos Estados Unidos, como as origens de iniciativas revolucionárias presentes na administração pública. Todas com o objetivo de estabelecer uma mesma forma de funcionamento entre estes setores, referencial que acabou se popularizando com a publicação do livro *Reinventing Government*, de David Osborne e Ted Gaebler, em 1992, bem como das propostas do governo norte-americano no seu *National Performance Review* (NPR, 1993), na linha do que Beckett (2000) estabelece como “*government should run like business*”.

Por outro lado, alguns autores como Blumn (2000) e Mintzberg (1996) defendem que as realidades das organizações privadas e públicas são diferentes. Uma simples comparação pode levar a conclusões equivocadas e simplificadas. Bahiense (2002) cita Blumm (2000) que estabelece variáveis que diferenciam as ações nas duas categorias de organizações. Aspectos como interesses políticos, questões sociais, legislação, controle externo, missão, necessidade de um modelo burocrático, contingências, soluções de continuidade administrativa são fatores típicos das organizações públicas, diferenciando-as das organizações privadas.

Na esfera pública, ainda está presente uma grande dificuldade de separação do espaço administrativo e político. Mintzberg (1996, p. 79) diz que a “crença de que política e administração no governo [...] podem ser separadas é um outro velho mito [...]”.

Bahiense (2002, p.17) ainda enfatiza:

"As inúmeras e amplas razões levantadas e expostas por pesquisadores, executivos, consultores e estudiosos dos mais diversos matizes parecem indicar ser uma temeridade, quando não uma ameaça à própria democracia (...) aplicar, sem maiores cuidados, análises acuradas ou profundas adaptações, o arcabouço teórico desenvolvido em longos estudos e pesquisas dentro de organizações privadas às organizações públicas, desconsiderando os múltiplos aspectos, característicos e únicos dessas instituições (...), os quais possuem decisiva influência sobre as variáveis daqueles estudos e pesquisas".

Cunha, Marques e Meirelles (2002), ao estudarem modelos de gestão da informática pública também apontaram como relevante a observação das diferenças entre a administração pública e a iniciativa privada na formulação de políticas de uso da Tecnologia da Informação. Organizações públicas, segundo os autores, estão mais sujeitas a interferências políticas, resistências culturais, barreiras burocráticas e restrições legais, estando estes fatores também presentes de forma direta nas ações dos gestores da informática pública, dificultando este processo de gestão.

Apesar das diferentes motivações e realidades, em ambas as situações, setor público e setor privado, está havendo um alinhamento do uso dos recursos de TI com as questões estratégicas das organizações (Bahense, 2002 ; Cunha 2000).

Holden (1999) descreve a evolução da administração da Tecnologia da Informação na área pública, oferecendo três estágios: 1) Administração de Sistemas de Informações; 2) Administração dos Recursos de Informação e 3) Administração de Tecnologia da Informação na Era da Informação. Estes estágios e esta classificação também transitam do operacional para o estratégico, partindo da busca da eficiência administrativa, na automação e agilização dos procedimentos operacionais e burocráticos, indo em direção da melhoria da atividade fim, na relação direta do governo com o cidadão.

A diferença está no entendimento dos aspectos estratégicos destas duas categorias de organizações. Enquanto alguns aspectos do setor privado são bem claros, na busca de diferencial competitivo, de mercado, de clientes, enfim, de sobrevivência, o setor público funciona sobre outras motivações, também estratégicas. Fernandes (1976) apresenta algumas motivações das organizações públicas relacionadas à manutenção e composição de poder e redes de influência. O cidadão não é visto como um cliente do estado, para o qual o estado deva prestar atendimento com eficiência e agilidade, mas um agente que compõe a estrutura de manutenção do poder. Esta manutenção é que pode ser entendida como a questão estratégica do estado, ainda segundo Fernandes (1976).

3.3.2 Políticas governamentais rumo à Sociedade da Informação

Uma perspectiva mais abrangente permite uma observação das diversas iniciativas que estão ocorrendo no âmbito das organizações governamentais de diferentes países. O Livro Verde (MCT, 2000) registra as principais iniciativas em curso, estabelecendo para elas também uma classificação quanto à sua natureza. Três estágios são identificados, relativos a: 1) Infra-estrutura de Informações; 2) Economia Informatizada e 3) Sociedade da Informação.

O primeiro passo destas iniciativas pode ser identificado no programa HPCC (*High Performance Computing and Communications*), dos Estados Unidos da América, que ganhou notoriedade mundial a partir de 1991/1992. O programa apresentava um foco bastante claro nos aspectos relacionados à infra-estrutura. A partir de 1994, foi estruturado em cinco componentes, a saber: 1) Sistemas de Processamento de Alta Performance; 2) Tecnologia Avançada de Software; 3) Rede para Educação e Pesquisa; 4) Infra-estrutura Nacional de Informações e 5) Pesquisa Básica e Recursos Humanos.

A União Européia respondeu ao desafio com algum atraso, mas com diferença de ênfase na origem da questão (MCT, 2000). Enquanto os Estados Unidos priorizaram a questão da infra-estrutura, a Comunidade Européia priorizou seu foco na Sociedade da Informação. Uma nova visão, possível pela existência de uma infra-estrutura, mas buscando novas formas de aplicação do uso da Tecnologia da Informação em segmentos como a administração pública, o comércio, a cultura, a educação, o meio ambiente e a saúde. Alguns projetos-piloto executados com sucesso a partir de orientações da Comunidade Européia até 1998 foram: 1) Bibliotecas Eletrônicas; 2) Acesso Multimídia à Herança Cultural Mundial; 3) Gerência de Meio Ambiente e Recursos Naturais; 4) Aplicações Globais em Saúde; 5) Governo On-line e 6) Mercado Global para Pequenas e Médias Empresas.

No Brasil, as iniciativas de mesma natureza das acima citadas, rumo à Sociedade da Informação, culminaram com o lançamento, pelo Ministério da Ciência e Tecnologia, em Setembro de 2000, do Livro Verde, que trata da Sociedade da Informação no Brasil. O Livro Verde aborda: 1) A Sociedade da Informação; 2) Mercado, Trabalho e Oportunidades; 3) Universalização de Serviços para a Cidadania; 4) Educação da Sociedade da Informação; 5) Conteúdos e Identidade Cultural; 6) Governo ao Alcance de Todos; 7) P&D, Tecnologias-chave e Aplicações; 8) Infra-estrutura Avançada e Novos Serviços; 9) A Evolução de Iniciativas Rumo à Sociedade da Informação no Mundo; 10) Indicadores de Acompanhamento; 11) Informática e Telecomunicações no Brasil; 12) A Internet.

Assim como o programa brasileiro, os programas dos demais países que se enquadram no paradigma da Sociedade da Informação, e não da infra-estrutura, apresentam características comuns quando tratam de itens como Governo ao Alcance de Todos e Universalização de Serviços para a Cidadania, passando por aspectos como facilidade de acesso à tecnologia e alfabetização digital (MCT, 2000).

3.3.3 Estágios de utilização da Tecnologia da Informação na Administração Pública

Holdem (1999) estabeleceu um modelo que procura demonstrar a evolução da administração e uso da Tecnologia da Informação na área pública, desenvolvendo um modelo de maturidade de três estágios: 1) Administração de Sistemas de Informação; 2) Administração dos Recursos de Informação e 3) Administração da Tecnologia da Informação na Era da Informação.

No estágio de Administração de Sistemas de Informação, o objetivo era basicamente o aumento da eficiência das atividades operacionais. Raramente as funções de linha das organizações controlavam os seus recursos computacionais, havendo uma centralização em centros de processamento de dados, os clássicos CPD's, tendo no *mainframe* a tecnologia dominante. As tentativas de melhor atender às expectativas e necessidades gerenciais pautavam-se em aspectos tecnológicos e no ciclo de vidas das aplicações. Assim, os sistemas de informações que as organizações públicas precisavam continuavam sendo construídos.

No estágio da Administração dos Recursos de Informação, o poder da computação descentralizada, provocado principalmente pela microinformática, teve que incorporar e fazer parte das organizações usuárias e gestoras da Tecnologia da Informação. Neste estágio, esteve presente alguma tentativa de alinhar a ação de TI aos objetivos estratégicos da organização governamental, mas na realidade a ênfase continuou sendo a eficiência, principalmente na parte interna do governo, muitas vezes com o objetivo inclusive de redução de custos.

No estágio da Administração da Tecnologia na Era da Informação vislumbrava-se a utilização da tecnologia de uma maneira mais voltada à prestação de serviços. A automação deve prover ao público serviços com maior qualidade e no prazo mais adequado.

Neste estágio, aparece o gerenciamento dos recursos tecnológicos alinhados à missão organizacional, numa perspectiva de administração estratégica, estabelecendo uma maior compreensão da importância da tecnologia do ponto de vista organizacional e estratégico.

Para mostrar o movimento em relação a uma nova visão estratégica dos recursos de informação, o autor cita as práticas sugeridas para as organizações federais americanas no

relatório “*Improving Mission Performance Through Strategic Information Management and Technology*” do *General Accounting Office (GAO, 1994)*:

- a) controlar, dirigir as mudanças na Administração dos Recursos de Informação;
- b) integrar o processo de tomada de decisão da Administração dos Recursos de Informação no processo de administração estratégica;
- c) alinhar metas estratégicas da organização e resultados da Administração dos Recursos de Informação pelo gerenciamento de resultados;
- d) conduzir a estratégia de projeto da Administração dos Recursos de Informação e acompanhá-lo utilizando uma filosofia de investimento;
- e) usar inovação no processo de negócio para impulsionar as estratégias de Administração dos Recursos de Informação; e
- f) construir parceria entre a linha funcional e a Administração dos Recursos de Informação pela liderança e habilidades técnicas.

Estas práticas recebem uma forte carga de componentes de planejamento estratégico, implicando numa abordagem também estratégica para o gerenciamento dos recursos tecnológicos, envolvendo planos de investimento, de medidas e de acompanhamento de resultados finais.

Reinhard (1999) propõe um modelo de seis estágios para a descrição da utilização dos recursos tecnológicos pela administração pública brasileira, (tabela 1).

No primeiro estágio proposto, associado à era do “Processamento de Dados “ o objetivo maior era automatizar processos, tanto no setor público como nas organizações privadas. O desafio que os profissionais de informática do setor público enfrentaram foi entender e automatizar as atividades isoladas. Estas eram predominantes em relação à automatização de atividades ou processos inteiros.

No segundo estágio, o da “Informação”, a ênfase da aplicação da tecnologia nas organizações é focar no cliente. O paralelo para a área pública é o atendimento ao cidadão, facilitando a sua vida e tornando possível um melhor contato seu com o Estado. Este usuário pode ser ou um cidadão ou uma organização, privada ou do terceiro setor, ou mesmo pública.

Tabela 1 - Do cartão perfurado à Internet

Era	Estágio	Descrição	Ênfase
Processamento de Dados	1	Controle físico de documentos, antecede a automação	Execução das tarefas
	2	Processamento de dados, baseados em sistemas isolados para funções específicas	Eficiência das atividades, controle gerencial
	3	Administração dos recursos da informação. Descentralização parcial dos recursos, integração de aplicações e compartilhamento de recursos de rede	Eficácia dos processos de gestão da infra-estrutura
	4	Sistemas estruturadores de processos interorganizacionais	Desempenho do negócio
Informação	5	Desintermediação da comunicação com o público	Competitividade
	6	Centros de atendimento integrado ao público, num local físico ou através de um portal na Internet	Atendimento integrado à pessoa

Fonte: Cunha (2000) citando Reinhard (1999)

No terceiro estágio, associado à era do processamento de dados, quando se iniciou a “Administração dos Recursos de Informação”, os problemas de integração foram a barreira a ultrapassar. O fracasso de sistemas dava-se por problemas de integração organizacional. A gestão dos sistemas de informação tinha que se focar nos problemas das organizações para garantir que se alcançassem os benefícios desejados.

O estágio 4 foi, para a área pública federal, a época de instalação dos grandes sistemas corporativos e processos interorganizacionais. Sistemas que davam suporte a atividades comuns a várias organizações, estruturais para a função pública, como, por exemplo o SIAFI - Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal. A motivação, nesse estágio, foi viabilizar o todo da administração pública, mas frequentemente os benefícios a atingir não eram quantificáveis. Na administração estadual e municipal este estágio foi anterior ao da esfera federal, alguns destes sistemas foram desenvolvidos no início do processo de informatização (como os sistemas de folha de pagamento e de controle orçamentário e financeiro).

Para caracterizar o estágio 5 “Desintermediação da comunicação com o público”, a palavra-chave foi “desintermediação”, simplificação de processos. No estágio anterior, descentralização havia sido a preocupação. Agora, houve uma recentralização dos sistemas, com capilarização dos pontos de atendimento que, no limite, chegou a um ponto de atendimento para cada indivíduo. A inteligência do sistema foi centralizada, a ponta tem pouca inteligência, um *browser* comum a outras aplicações é suficiente.

No estágio 6, há a criação de “Centros de atendimento integrados ao público”, sejam eles num local físico como as Ruas da Cidadania (PR), os SACs (BA) ou os Poupa-Tempo (SP), ou através de um Portal na Internet. Os objetivos são atingidos se o cidadão consegue, através de um ponto único, resolver todas as suas demandas com o governo, o que requer integração de processos de negócio numa forma única. Enfrentam-se empecilhos de natureza cultural, processual e até de natureza jurídica. Na área municipal, o desafio é maior pela diversidade de processos, pela natureza das demandas e pelas múltiplas formas de atendimento ao cidadão.

Um outro modelo de evolução do uso da TI pela administração pública, tendo como eixo a interação do governo com a sociedade, foi desenvolvido por Cruz (1999) e é apresentado por Cunha (2000).

Segundo Cruz (1999) as fases de evolução são: 1) o processamento de dados para o consumo interno; 2) a produção de serviços ao cidadão; 3) a troca de informações por meio de processos informatizados; e 4) a interação pela utilização da TI como espaço público.

Na fase de processamento de dados para consumo interno, a primeira do modelo, o argumento é o mesmo que fundamentou a adoção inicial da informática pelas empresas privadas. A utilização do processamento de dados acontece para automatizar processos operacionais, trazendo economia e ganhos de produtividade, pratica-se a substituição de processos repetitivos manuais por procedimentos informatizados. A infra-estrutura de informática é colocada à disposição da Administração Pública, principalmente dos órgãos “meio” do Estado, para sistematizar e automatizar processos operacionais, como elaboração de folha de pagamento, preparação e acompanhamento orçamentário, controle e operacionalização da arrecadação de impostos, controle de patrimônio.

O fluxo de informação acontece internamente e de fora para dentro do Estado, o modelo de produção é o tradicional “entrada, processamento, saída”, baseado na arquitetura *mainframe*. A sociedade não percebe a aplicação da tecnologia pela Administração Pública e não existe benefício em termos de disponibilização de produtos ou serviços ao cidadão.

Na fase de produção de serviços ao cidadão, a segunda, o ambiente tecnológico ainda é centralizado em grandes plataformas, porém o cidadão começa a perceber a utilização da tecnologia. Os sistemas desenvolvidos e utilizados pela Administração Pública são, como no estágio anterior, as grandes aplicações corporativas, mas agora com saídas direcionadas também para fora do governo. O fluxo da informação digital deixa de acontecer exclusivamente dentro da Administração Pública e chega ao cidadão. O cidadão passa a receber em casa contas de água, energia, telefonia. Passa a encontrar terminais *on-line* no balcão dos órgãos públicos, que ele não pode operar, mas que permitem aos funcionários da organização acesso ágil às informações contidas nos bancos de dados governamentais. A emissão de documentos, certidões, passa a ser feita de maneira mais eficiente. O processamento *on-line* faz com que etapas de digitação e consistência de dados aconteçam em tempo real, permite ganhos de eficiência e marca o início da descentralização da utilização da tecnologia. A prestação do serviço público ao cidadão, a ponta, passa a utilizar computadores no atendimento aos seus usuários. A aplicação de tecnologia passa a beneficiar o cidadão, porém a capacidade de interação deste com a Administração Pública, via sistemas de informação, ainda é inexpressiva.

Na fase de troca de informações, por meio de processos informatizados, a terceira, constata-se que a evolução tecnológica da década de 80 (microcomputadores, tecnologia de redes e evolução dos protocolos de comunicação), trouxe a descentralização da informática ao serviço público. Terminais de auto-atendimento, quiosques multimídia, sistemas de resposta audível (URA), centrais de prestação de serviço, sistemas de atendimento ao cidadão por telefone, levam ao cidadão a possibilidade de interagir com o serviço público, sem que haja a necessidade de deslocamento até o endereço do prestador. O fluxo dos procedimentos e de informações começa a ter mão dupla.

Neste terceiro estágio, o processamento de dados e a geração de informações públicas começam a ser fragmentados e, em alguns casos, passam a ocorrer fora do âmbito da Administração Pública (por exemplo as casas lotéricas que, interligadas *on-line* com a Caixa Econômica Federal, geram informação da base pública fora do ambiente físico da Administração Pública).

O uso da Tecnologia da Informação torna possível a efetivação à distância de ações diversas como o pagamento de impostos e taxas, o agendamento de consultas médicas, a solicitação de documentos e serviços, a realização de consultas a bases de dados. Diversos processos

prescindem da presença do cidadão no balcão do órgão público e a informática pública entra no cotidiano do cidadão.

Ainda no modelo proposto por Cruz (1999), é definida a quarta fase como a da interação entre o governo e sociedade, através da utilização de recursos de TI. O ambiente tecnológico dos anos noventa passa a possibilitar um quarto estágio nas relações entre governo e sociedade. A Tecnologia de Informação suporta um nível de relacionamento, ao mesmo tempo mais estreito e mais amplo, entre o cidadão e o gestor público. Aos estágios anteriores sobrepõe-se uma camada de relacionamento não mais vinculada a processos de negócio da Administração Pública, mas sim ao processo democrático. É possível aos dirigentes públicos solicitar o desenvolvimento e disponibilização de aplicativos voltados ao acompanhamento e auditoria das ações do Estado. Torna-se possível, à sociedade, solicitar ou exigir dos dirigentes estes aplicativos. Cruz (1999) afirma que, no modelo ideal, “os aplicativos deixam de só tratar questões operacionais e gerenciais da Administração Pública e passam a promover avaliações, consultas e *referenda* sobre projetos de governo, propostos ou implementados”.

Cunha (2000) ainda formula algumas associações da estratégia de uso da TI no setor público aos movimentos típicos da Reforma do Estado, nos anos 90. Heeks (1999) apresenta seis aspectos a serem perseguidos no contexto da reforma: 1) obtenção de eficiência, associada à proporção entre entradas e saídas no governo; 2) descentralização: a tecnologia permite que se obtenham as vantagens da descentralização sem abrir mão de todas as vantagens da decisão centralizada. Castells (1999) defende que a descentralização e coordenação de uma mesma organização complexa, em rede, é um privilégio da Era da Informação; 3) *accountability*: a Tecnologia da Informação pode permitir uma maior transparência nas ações do governo, através de mecanismos de prestação de contas, como os recentemente impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal; 4) democratização: há uma relação direta entre a utilização dos recursos de TI e a geração de espaços democráticos, conforme abordado no modelo de Cruz (1999). Além da criação destes espaços, o nível de prestação e disponibilidade de serviços e informações também é entendido como um aumento do exercício democrático; 5) melhoria da gestão dos recursos; e 6) adoção de práticas de gestão do mercado. A utilização dos recursos da TI, segundo o estudo, podem contribuir de forma decisiva para estes dois aspectos a serem perseguidos no contexto da reforma proposta por Heeks (1999).

Estas diversas abordagens procuraram explicar a evolução do uso da TI, no âmbito do governo, até o final dos anos 90. Não só explicar, mas também influenciar as ações então em

curso. Algumas delas apresentam grandes semelhanças com os modelos e práticas discutidos na iniciativa privadas outros trouxeram contribuições de aspectos típicos da gestão pública.

Na busca de um melhor entendimento da inserção da TI no governo, surgiu, a partir deste novo século, um novo conceito: o de Governo Eletrônico, que será explorado nos próximos itens – Governo Eletrônico e Desafios no Estabelecimento de um Programa de Governo Eletrônico.

3.4 Governo Eletrônico

Conforme abordado no item anterior, a utilização da Tecnologia da Informação pelo governo passou, ao longo dos últimos anos, por uma série de evoluções e transformações. Estas transformações seguiram, com algum atraso, as transformações vivenciadas nos demais segmentos da sociedade, em especial na iniciativa privada.

O surgimento da Internet, já abordado, estabeleceu na iniciativa privada uma nova realidade e novos conceitos. Assim tem sido também nas esferas governamentais. Em especial a Internet tem trazido à tona uma nova discussão e tem construído um novo conceito, o de Governo Eletrônico, conceito este, conforme Jóia (2002), ainda emergente.

Grönlund (2002), também associa o termo a um conceito em desenvolvimento e registra ser difícil estimar os esforços em desenvolvimento ao redor do mundo acerca do tema. De forma ilustrativa, apresenta que, apesar de considerar que nem todos os esforços geram matérias que são disponibilizadas na Internet, além da língua, pois muito conteúdo certamente não está na língua inglesa. uma pesquisa feita em 30 de março de 2001 no Alta Vista, com o termo “*Electronic Government*”, apresentou 44.979 documentos vinculados ao tema, reforçando o interesse pelo assunto e o conteúdo já disponível ao redor do mundo. Repetida esta pesquisa, em 29 de janeiro de 2003, este número saltou para 116.938 documentos. Ainda como ilustração, na mesma data, a pesquisa do termo em português “Governo Eletrônico” apresentou 23.898 documentos disponíveis na Internet.

As primeiras referências ao termo Governo Eletrônico, também representado pelas siglas e-Gov ou e-governo, estabelecem uma estreita analogia com os termos e conceitos de e-Business e e-Commerce, ou comércio eletrônico. Este conceito está associado basicamente ao uso dos recursos da Tecnologia da Informação, em especial a Internet, nas relações comerciais envolvendo empresas, fornecedores e clientes. Conforme já referenciado, Drucker (2000)

posiciona o comércio eletrônico como um fenômeno, que está sendo apontado como o responsável por uma verdadeira revolução.

Neste sentido, um primeiro entendimento do conceito Governo Eletrônico o caracteriza como ações do governo, voltadas basicamente a disponibilizar serviços e informações aos seus diversos públicos, através dos recursos da Tecnologia da Informação, em especial a Internet. Em consonância com esta linha, algumas definições foram estabelecidas, como, por exemplo, a de Zweers e Panqué, destacada por Jóia (2002):

“Governo Eletrônico é um conceito emergente que objetiva fornecer ou tornar disponível informações, serviços ou produtos, através do meio eletrônico, a partir ou através de órgãos públicos, a qualquer momento, local e cidadão, de modo a agregar valor a todos os agentes envolvidos com a esfera pública”.

Num estudo apresentado pelo BNDES sobre e-governo no Brasil, Fernandes (2000) apresenta a seguinte definição:

“O que é e-governo? O e-governo envolve três tipos de transações: G2G quando se trata de uma relação intra ou intergovernos, G2B caracterizado por transações entre governos e fornecedores e G2C envolvendo relações entre governo e cidadãos. Estas transações ocorrem não apenas por meio da Internet, mas também por meio da telefonia móvel, televisão digital, call centers e outros tipos de aplicações ligadas aos computadores pessoais”.

Numa evolução de entendimentos e conceitos, esta associação de Governo Eletrônico com serviços e informações prestados pela Internet, e por outros meios de comunicação, passou a receber outros elementos. Lenk & Traunmüller (2001) oferecem quatro perspectivas que podem hoje ser vislumbradas acerca do tema, sendo:

- a) A perspectiva do cidadão, com a visão ainda de oferecer serviços e informações ao cidadão, de forma ágil e eficiente;
- b) A perspectiva dos processos, numa visão interna do funcionamento do Governo. Buscando o emprego da TI na reformulação e otimização dos processos operacionais, tais como compras, licitações, bem como todos os associados à prestação de serviços pelo governo ao cidadão;
- c) A perspectiva da cooperação, na busca da integração dos vários órgãos governamentais, bem como destes com outras instâncias organizacionais privadas e não-governamentais. Esta cooperação busca agilidade nos processos e decisões que envolvem este conjunto de agentes;

Esta visão estratégica e abrangente estabelece, segundo o autor, que um bom programa de E-governança está associado a um bom desempenho do próprio governo, envolvendo aí todos os agentes que se relacionam, entre eles as próprias esferas governamentais, as organizações privadas e de outra natureza que se relacionam com o governo e os cidadãos. Na visão apresentada, já aparece de forma explícita que e-governança é mais que apenas sites de serviços governamentais na Internet, é o uso da TI considerando aspetos políticos, sociais, econômicos e tecnológicos do governo.

Demonstrando a evolução que os conceitos relacionados a Governo Eletrônico vêm apresentando, o autor ainda faz referência a um modelo de maturidade associado. É o *E-Governance Maturity Model*, desenvolvido pelo Gartner Group em 2000. O modelo apresentado define quatro fases, a fase da informação, no início dos anos 90, a fase da interação, meados da década de 90, a fase da transação, que está sendo vivenciada, e a fase da transformação, como perspectiva para os próximos anos.

A primeira fase, da informação, esteve relacionada basicamente à publicação de informações sobre o governo em sites estáticos. Estas informações eram relevantes, e foram úteis tanto para os agentes externos ao governo, como aos internos, pois informações passaram a ser compartilhadas de forma diferente no âmbito do próprio governo. Algumas iniciativas foram transformadoras, pois estabeleceram, mesmo que de forma simples, mais transparência.

A segunda fase possibilitou algumas experiências interativas. Ainda não eram relacionadas a processos, mas à obtenção de informações, via e-mail, por exemplo, ou a busca, via download, de formulários e guias do governo. Nesta fase, ainda permanecia, para muitos dos casos, a restrição de horários das repartições públicas. Ainda não eram, na sua maioria, serviços disponibilizados 24 horas por dia e 7 dias por semana (24/7). Mesmo que acesso fosse, as respostas não eram. No âmbito interno ao governo, esta segunda fase representou o início mais efetivo do uso de e-mails de redes internas e do conceito de intranet nas repartições públicas.

A terceira fase, em curso, segundo o estudo apresentado, permite transações “on-line” com o governo. Serviços como obtenção de licenças, pagamentos de taxas e impostos, solicitação de serviços, obtenção de declarações e certificados são possíveis já em regime de 24/7 (vinte e quatro horas por dia e sete dias por semana), normalmente via Internet, a partir de qualquer lugar do mundo. Esta terceira fase tem apresentado uma série de dificuldades e desafios, de caráter técnico e legal, que estão sendo superadas pelos governos. Aspectos relacionados à

segurança das informações ou à legalidade das ações têm demandado ações técnicas e até mudanças em leis e regimentos. No âmbito interno, esta fase tem exigido um redesenho de muitos dos processos dos órgãos governamentais, bem como uma melhor relação entre as diversas esferas do governo, uma vez que um serviço desejado por um cidadão requer uma interação com mais de uma esfera do governo.

A quarta fase do modelo apresentado se refere a uma transformação do modelo atual de relação com o governo. Nesta, todos os serviços e processos seriam totalmente integrados, tanto no âmbito de uma esfera de governo, como entre as esferas, e a partir de qualquer e de um único ponto de acesso, em qualquer parte do mundo, seria possível a efetivação de uma relação de qualquer natureza com o governo. Isto exigirá uma mudança fundamental nos mecanismos hoje vigentes nas repartições públicas e uma ampla utilização da Tecnologia da Informação.

Semelhante a estas fases, um estudo da Secretaria de Assuntos Fiscais do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, publicado por Fernandes (2001), apresenta quatro estágios para a implantação de um programa de Governo Eletrônico. O primeiro estágio consiste na criação de sites para a difusão de informações dos órgãos e departamentos, que, eventualmente, podem estar reunidos num portal, que acaba exercendo uma função de catálogo das informações disponíveis. No segundo estágio estes sites já possibilitam uma comunicação de mão dupla, entre o governo e os cidadãos e entre estes e o governo, normalmente através do envio de sugestões e/ou reclamações. O terceiro estágio permite uma relação mais direta entre o governo e o cidadão, de forma que este já possa pagar suas contas junto ao governo, fazer matrículas em escolas da rede pública, marcar consultas médicas e obter uma gama maior de serviços associados a processos do governo. A exemplo do modelo acima citado, o quarto estágio já determina uma transformação maior no governo, possibilitando ao cidadão uma visão única do governo e seus processos. Os serviços passam a ser vistos e acessados por categorias funcionais, independente das vinculações destes com os diversos órgãos ou esferas do governo.

Backus conclui o seu trabalho apresentando alguns impactos, pelos quais estão passando ou passarão os órgãos públicos, na adoção de um modelo de governo com o uso mais intenso da Tecnologia da Informação:

- a) A necessidade de disponibilizar serviços em regime integral de tempo, ou seja 24/7. Isto envolve recursos tecnológicos e reorganização funcional e estrutural dos órgãos governamentais;
- b) Necessidade de manutenção de conteúdo adequado. As informações são dinâmicas e precisam estar constantemente atualizadas. A gestão destas informações e dos conteúdos disponibilizados passa a ser um desafio tão maior quanto maior for o acervo publicado;
- c) Recursos humanos. Pessoas precisam estar capacitadas, tanto em aspectos que envolvem Tecnologia da Informação, como em novos processos e até mesmo novos conceitos de relacionamento com o público e com os demais agentes envolvidos. Muitas vezes é uma mudança significativa no âmbito do serviço público;
- d) Segurança, em especial em virtude da elevada gama de serviços e informações disponíveis através da Internet. A Internet ainda é uma tecnologia muito associada a ataques e fraudes. Aspectos de segurança se tornam fundamentais;
- e) Privacidade, em especial se for considerado que a integração de informações e processos podem trazer às bases de dados dos governos valiosas informações sobre pessoas, organizações e suas operações. Há a necessidade de claras definições de mecanismos de privacidade, visando proteger os envolvidos;
- f) Departamento de Tecnologia da Informação. Com a implementação de programas de governo (ou governança) eletrônico, a Tecnologia da Informação está se tornando uma questão de muita importância para o governo. Este precisa ter uma estrutura capaz de planejar, desenvolver e manter os artefatos tecnológicos associados a programas desta natureza.

Independente de uma questão de terminologia, o conceito de Governo Eletrônico tem se estabilizado, como produto da utilização da Tecnologia da Informação na direção de três vertentes: a eficiência interna, em todos os seus processos, tanto operacionais como estratégicos; a prestação de serviços com qualidade, através principalmente da Internet e o apoio à elevação do nível de participação, na busca de uma maior democracia.

Grönlund (2002) identifica estes três aspectos numa série de programas de governo eletrônico ao redor do mundo, apresentando o *E-government* como um caminho para o governo usar a nova tecnologia para prover às pessoas mais acesso aos serviços e informações do governo,

para melhorar a qualidade destes serviços e para prover maiores oportunidades de participação nos processos e instituições democráticas.

Neste caminho, devem ser melhorados e tornados mais eficientes e disponíveis os serviços públicos, devem ser disponibilizadas mais informações aos cidadãos e demais agentes que interagem com governo, tanto sobre serviços como sobre políticas públicas, bem como devem ser criados mecanismos que possibilitem uma mudança nas relações dos cidadãos com o governo, das demais instituições com o governo, bem como entre as esferas do governo, criando condições para um maior exercício dos direitos democráticos dos indivíduos e instituições.

No entendimento desta questão, segundo o autor, por vezes são apresentadas visões acerca de Governo Eletrônico segundo uma perspectiva específica. Assim ele apresenta visões e definições oriundas de vieses econômicos, democráticos, de serviços, entre outros. Cada qual tentando estabelecer um conceito de Governo Eletrônico, segundo a sua questão focal.

O autor ainda situa que a busca da eficiência, dos serviços de qualidade e da democracia, no contexto da sua abordagem, é um desafio que não tem como único fator o domínio da tecnologia. A tecnologia necessária para tais melhorias já é disponível e está em uso em outras organizações e outros relacionamentos entre elas. O uso da tecnologia pelas esferas governamentais ainda não atingiu seu patamar adequado. Existem restrições culturais, de capacitação e também legais para que algumas questões possam ocorrer.

Perri (2001) estabelece que o Governo Eletrônico também pode ser compreendido por uma outra combinação de fatores, mas próximos aos apresentados por Grönlund, sendo representado pelas perspectivas abaixo:

- a) Fornecimento de serviços eletrônicos: disponibilidade, através principalmente da Internet, de serviços e informações aos cidadãos e demais agentes que interagem com o governo;
- b) Democracia eletrônica (*e-democracy*): utilização de recursos da Tecnologia da Informação para aumentar a participação do cidadão nas questões de governo. O voto eletrônico tem sido posto como uma iniciativa associada a este item, bem como algumas outras iniciativas de consulta popular através de recursos de TI. Também são identificadas como pertencentes a este grupo, possibilidades até mais simples de contato do cidadão com o governo, na manifestação das suas necessidades ou

problemas, desde simples mecanismos de e-mails até a instituição de ouvidores nos órgãos governamentais, com possibilidade de contato via Internet.

- c) Governança (*e-governance*): é uma abordagem mais interna ao governo, incluindo desde questões ligadas à formulação de políticas públicas com o apoio da TI até à utilização das tecnologias nas questões de tomadas de decisão, aprimoramento dos processos internos, relacionamento internos através de redes e intranet etc.

O autor ainda apresenta questões que podem se apresentar como dificuldades para a implementação de uma nova situação suportada pelos conceitos do Governo Eletrônico, que vão, desde um uso absolutamente racional de tecnologias, cuja racionalidade, após conhecida, poderia ser burlada em processos de tomada de decisão por agentes interessados, até a necessidade de composição de forças e pressões nas decisões e ações que devam ser tomadas e empreendidas.

Outras dificuldades também são apresentadas, como as relatadas num trabalho do governo americano, E-Government Strategy, concluído em fevereiro de 2002. O primeiro problema diz respeito à utilização dos recursos de TI para o atendimento das necessidades dos próprios órgãos governamentais e não as necessidades dos cidadãos, ou tomadores do serviço, não havendo a agregação de valor para os demandantes dos serviços, a partir do uso dos recursos tecnológicos pelo governo. Um segundo problema está associado à prática de automação dos processos existentes, e não à criação de novos processos nos órgãos governamentais, impossibilitando ou retardando a aplicação de práticas típicas de *E-business* possibilitadas pela tecnologia. Um terceiro problema diz respeito à falta de integração de soluções e processos, criando ilhas tecnológicas nos diversos órgãos de uma mesma esfera governamental ou em esferas diferentes. Estas ilhas tecnológicas impossibilitam uma agilidade nos serviços prestados e causam redundância de procedimentos entre instâncias do próprio governo. Finalmente, um quarto problema apresentado diz respeito aos aspectos culturais de resistências às mudanças existentes nos órgãos públicos. Estas resistências impossibilitam a criação de novos serviços ou a alteração da forma como os serviços são prestados. Muitas vezes os focos das ações estão muito mais nos procedimentos burocráticos estabelecidos do que nos resultados e necessidades existentes.

Uma outra perspectiva dos problemas encontrados refere-se aos aspectos legais, em especial com relação a autenticidade das transações efetivadas através da Internet ou de outros meios disponíveis. Legislações específicas estão sendo alteradas e construídas, visando preencher

esta lacuna legal. Galindo (2002) aborda esta questão associando-a a projetos de Governo Eletrônico, incluindo também outras preocupações, já citadas, como segurança das informações, privacidade e assinatura digital.

Um outro aspecto muito abordado, que pela sua dimensão mereceu um capítulo separado neste trabalho, é o que trata da Divisão Digital ou Exclusão Digital. A utilização da Tecnologia da Informação pelo governo, nos termos aqui apresentados, envolvendo não só questões internas, mas também serviços e, ainda mais, a participação do cidadão através da TI, requer que este, o cidadão, tenha acesso à tal tecnologia. Embora o Brasil ocupe um privilegiado 18º lugar no ranking mundial sobre a performance de programas de governos na WEB (Zavala, 2002), apenas aproximadamente 8% da população brasileira⁹ tem acesso à Internet. Evidenciam estas diferenças outros fatos como os apontados por um estudo realizado pela PricewaterhouseCoopers, que dão conta que aproximadamente 72% dos serviços prestados pelo governo federal já estão disponíveis na Internet, segundo dados apresentados por Zavala (2002).

Este cenário apresentado possibilita concluir que os desafios ainda são muitos, mas se apresentam num contexto de consolidação dos conceitos do Governo Eletrônico, que passam pelo alinhamento de três grandes perspectivas:

- a) uma primeira associada à utilização dos recursos da TI no aumento da eficiência e eficácia das ações internas de toda a natureza, tanto operacional como estratégicas, inclusive de formulação de políticas públicas;
- b) uma segunda associada à questão de prestação de serviços através dos meios disponíveis, tanto Internet como telefones fixos ou móveis e outras espécies de dispositivos de comunicação;
- c) finalmente uma terceira associada à questão do aumento das práticas democráticas, ou do aumento do exercício da cidadania.

3.5 Desafios no Estabelecimento de um Programa de Governo Eletrônico

Conforme abordado no capítulo anterior, muitos são os desafios presentes na definição e implantação de um programa de Governo Eletrônico. Estes desafios passam por aspectos

⁹ IBGE – Pesquisa Nacional por amostra de domicílios – 2001.

técnicos, culturais, legais e também por questões estruturais da realidade do setor público. Estes últimos talvez são os que maiores diferenças apresentem entre governos de países, ou mesmo de regiões ou esferas de poder dentro de um país.

Estes desafios tomam ainda mais vulto se considerada a perspectiva apresentada no item 3.3.1 deste trabalho, defendida por Bahiense (2002), que sugere um caminho diferente para a evolução da TI no setor público, em relação ao trilhado pelo setor privado. São justamente estas diferenças estruturais do governo em relação a outras organizações, como as privadas, que definem a necessidade de uma linha própria, baseada nas suas realidades.

No contexto da presente pesquisa, três fatores foram considerados relevantes na questão do estabelecimento de um programa de Governo Eletrônico. Certamente estes três fatores não esgotam o rol de desafios presentes, mas são significativos e mereceram destaque neste embasamento teórico da pesquisa.

O primeiro, conforme já citado, diz respeito ao fenômeno da Divisão Digital (*Digital Divide*) ou Exclusão Digital. O desenho de um novo governo, fortemente sustentado pela TI, buscando oferecer serviços e espaços de participação democrática ao cidadão, só é viável a partir da existência de condições de acesso a esta tecnologia por parte do cidadão. A não possibilidade de acesso inviabiliza qualquer iniciativa neste sentido, funcionando no sentido contrário, no sentido de aumentar o fosso que divide os que têm acesso dos que não têm acesso à tecnologia e, através dela, ao governo.

O segundo desafio mantém um estreito diálogo com o primeiro, mas possui vida própria, tratando da questão específica de cidadania. São buscadas as raízes dos conceitos associados ao exercício da cidadania. Uma preocupação deve estar presente: como o Governo Eletrônico pode ser desenhado no sentido de permitir um maior exercício da cidadania. Esta abordagem permite entender que um maior exercício da cidadania não é decorrente apenas de uma utilização da tecnologia, na forma como começa a ser proposta, através de canais de e-democracia, mas na construção de um novo espaço de participação do cidadão, num novo modelo de sociedade fortemente baseado na importância da informação e sustentado pela tecnologia.

Um terceiro desafio traz à tona a responsabilidade dos gestores das questões públicas com as expectativas dos que delas dependem. Numa rápida análise, a questão da *accountability* é colocada como elemento de presença necessária na formulação de programas de Governo

Eletrônico, em especial com o foco de conhecer e atender às expectativas de todos. A *accountability* é então apresentada num contexto da ética da responsabilidade.

3.5.1 A Divisão Digital

O fenômeno denominado Divisão Digital tem sido estudado não só no sentido de colher dados e estatísticas a respeito do acesso e do perfil de acesso das pessoas aos recursos de Tecnologia da Informação, embora estes também tenham relevância. O foco de alguns estudos, como o apresentado por Norris (2001), está na análise dos impactos desta divisão nos aspectos sociais, econômicos e políticos.

O fato que motiva estes estudos é a existência de grupos expressivos de pessoas, ao redor de todo o mundo, sem nenhuma possibilidade de acesso aos recursos da TI, que vão desde a Internet até outros meios como o próprio telefone ou mesmo ainda a televisão. As preocupações têm aumentado a partir da larga difusão do uso da Internet e da incorporação das suas facilidades no mundo dos negócios, da educação, das questões pessoais e das relações do cidadão com o governo.

Conforme Norris (2001), correntes mais otimistas percebem o expressivo aumento do uso de recursos da TI, em especial a Internet, como uma possibilidade de diminuição deste espaço entre os que têm acesso e os que não têm. A própria evolução do uso poderia ser, segundo estas correntes, a força que reduziria esta diferença. Já outras correntes defendem a tese de que a proliferação do uso da Internet tende a aumentar ainda mais o fosso que separa os que têm acesso dos que não o têm.

Norris (2001) apresenta a Divisão Digital como um conceito multidimensional, envolvendo três aspectos: a Divisão Global, a Divisão Social e a Divisão Democrática.

A Divisão Global analisa o impacto da Divisão Digital sobre a economia e relacionamentos globais. Países desenvolvidos e países não desenvolvidos apresentam características de uso da TI completamente diferentes, tendo os países em desenvolvimento como um comportamento intermediário. A ênfase dada é na relação de dependência entre desenvolvimento econômico e acesso à tecnologia. Quanto mais desenvolvimento econômico existe, mais facilidade de acesso haverá e, num movimento recursivo, esta facilidade de acesso gera ainda mais desenvolvimento, enquanto o outro extremo se distancia ainda mais. A falta de recursos impossibilitando o acesso e este gerando uma dificuldade ainda maior de desenvolvimento.

As diferenças são enormes: aproximadamente 87% das pessoas com acesso à Internet ¹⁰ são de países desenvolvidos, mais da metade dos americanos têm acesso à internet, contra apenas 0,1% dos nigerianos, Norris (2001, p.15). A Suécia tem um contingente de pessoas que acessam a Internet duas vezes maior que a quantidade de pessoas que acessam na vasta extensão do continente africano abaixo do Saara.

A Divisão Social analisa o impacto da Divisão Digital sobre classes sociais dentro de um país ou região, normalmente tendo os ricos muito mais facilidade e oportunidade de acesso que os pobres. A dinâmica da preocupação é a mesma apresentada no item anterior. Condições sociais favorecem o acesso à tecnologia que, por sua vez, favorece a melhoria destas condições. O autor apresenta dados analisando o perfil de acesso em função do poder aquisitivo, do perfil de atividade profissional, do nível de instrução, da idade, do sexo e da raça. A predominância de acesso está sempre associada aos perfis mais bem situados em cada uma das categorias analisadas, naturalmente com exceção da categoria sexo. E as diferenças possuem um efeito exponencial. O estudo apresenta dados de diversos países, com níveis de acessos à tecnologia diferenciados. Quanto maior o nível de acesso do país, menor é a diferença, enquanto quanto menor o nível de acesso do país maior é a diferença relativa entre as classes mais e menos privilegiadas, analisadas sob as cinco temáticas apresentadas.

A Divisão Democrática analisa o impacto da Divisão Digital sobre o espaço democrático de relação entre o cidadão e o governo. O autor apresenta uma análise da questão do Governo Eletrônico e da inserção do aspecto de e-democracia neste contexto, nos termos já apresentados no capítulo Governo Eletrônico deste trabalho, reforçando as possibilidades e impactos da Tecnologia da Informação na relação cidadão e governo. Na seqüência, Norris (2001) apresenta dados que permitem construir o mesmo raciocínio dos itens anteriores, ou seja, de uma relação recursiva entre o nível de democracia e a utilização da TI, em especial da Internet. Os dados e análises relacionam a utilização da Internet e os níveis de desenvolvimento e de democratização de diversos países. A tabela 2 apresenta uma relação entre informações disponíveis na WEB, o nível de desenvolvimento e o estágio democrático de um conjunto de países.

O quadro destaca uma crescente presença da Internet nos governos mais democráticos, ainda mais quando associados aos melhores índices de desenvolvimento. A relação entre

¹⁰ Dados segundo metodologia apresentada por Norris (2001, p.43:49)

quantidades de países e sites disponíveis nos extremos da tabela é da ordem de 15 vezes, pois enquanto em 36 com alto nível de desenvolvimento e democracia ampla foram encontrados 275 sites governamentais (relação de 7,6 sites por país), nos 9 países com baixo nível de desenvolvimento e não democráticos foram encontrados apenas 5 sites governamentais (relação de 0,55 site por país).

Tabela 2 - Informações na WEB por nível de desenvolvimento e democratização.

	Baixo nível de desenvolvimento (sub-desenvolvidos)	Médio nível de desenvolvimento (em desenvolvimento)	Alto nível de desenvolvimento (desenvolvidos)
Democracia ampla	4 (1)	56 (29)	275 (36)
Democracia em consolidação	9 (25)	46 (40)	40 (4)
Não democráticos	5 (9)	17 (18)	10 (2)

Fonte: Norris (2001, p.128)

Nota: A categorização de nível de democratização e nível de desenvolvimento dos países seguiram os critérios do *Freedom House Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties 1999-2000* e *UNDP Human Development Index 1999*, respectivamente. Os números apresentados indicam a quantidade de sites governamentais disponíveis na combinação das categorias, enquanto os números entre parênteses indicam a quantidade de países enquadrados em cada uma das combinações de categorias.

O relatório "A Política de Governo Eletrônico no Brasil", elaborado pelo governo federal em março de 2001, registra a dificuldade de estimar um número preciso de brasileiros com acesso à Internet, mas, segundo o relatório, este número está entre os limites de quatro e nove milhões de brasileiros, o que significa uma faixa percentual entre 2,3 e 5,5 por cento. Encontramos diversas versões destes números, mas todos em patamares inferiores a 10%. Zavala (2002) indica estudos que apontam para um pouco mais de 8% a população brasileira com acesso à Internet. O IBGE¹¹ apresenta que 12,6% dos domicílios contam com computador enquanto 8,6% contam com acesso à Internet. Estudos da PricewaterhouseCoopers aponta que apenas 350 dos 5.561 municípios brasileiros, em 2002,

¹¹ IBGE – Pesquisa Nacional por amostra de domicílios – 2001, disponível na internet no endereço www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/pnad2001.pdf, acessada em 15 de janeiro de 2003.

contavam com provedores locais de acesso à Internet. A Secretaria do Governo do Estado de São Paulo aponta o elevado nível de exclusão digital na cidade de São Paulo, a maior cidade do país, pois 89% dos integrantes das classes D e E nunca acessaram a Internet, enquanto 75% nunca tiveram acesso ao computador.

Estes indicadores, embora com algumas diferenças, consolidam e representam a realidade de uma expressiva camada da população sem acesso aos recursos de TI, em especial a Internet. São dados que caracterizam uma significativa Divisão e Exclusão Digital.

3.5.2 A Cidadania

O entendimento do termo cidadania tem representado diversas configurações ao longo do tempo. Alguns fatos históricos foram fundamentais para a sua formatação nos moldes como hoje é compreendida, cabendo destacar alguns aspectos associados aos objetivos da pesquisa desenvolvida.

Conforme destacam Quirino e Montes (1987), a cidadania pode ser entendida de forma diferenciada no Mundo da Antigüidade, no Mundo Medieval e no Mundo Moderno. No Mundo Moderno, o entendimento da cidadania é facilitado pelas contribuições de Marshall (1988).

Assim, no Mundo Antigo, de Aristóteles à conquista da Grécia por Roma, no século V d.C., o conceito de cidadania esteve muito atrelado a um relacionamento estabelecido entre o natural e o social. Eram poucos os que tinham o direito de participar da sociedade.

No mundo da Antigüidade Clássica, não havia distância entre o social e o natural. A organização do poder na *pólis* não era mais do que a expressão da organização de uma comunidade natural, onde o lugar que cada um ocupa era determinado pelo seu nascimento, cabendo a alguns o exercício da atividade política. O cidadão da *pólis* era aquele que já tinha atingido a maturidade e a quem os deuses beneficiaram, fazendo nascer homem e não mulher, grego e não bárbaro, livre e não escravo, podendo assim gozar de uma vida de ócio e dedicar-se à coisa comum. Assim, quem precisava trabalhar, como o escravo ou o negociante, ou a mulher e a criança, consumidos nos seus próprios interesses particulares, no cuidado de si mesmos, não passava de um indivíduo privado, que o grego qualifica pelo termo *idiotes*, como incapaz de se perceber a si próprio como ser social e, por esta razão, incapaz de qualquer participação na vida pública, sendo assim excluído do exercício da cidadania (Lando, 1993).

Na Roma antiga era semelhante, e os princípios espalharam-se pela Europa, onde apenas homens, de maior, não estrangeiros e proprietários de terras, eram considerados cidadãos. Também não era reconhecida a mobilidade social, mantendo o vínculo do social ao natural, pois natural era o entendimento de nascer cidadão ou não.

Já na Idade Média surgiram, ainda segundo Quirino e Montes (1987), novos conceitos de cidadania. A participação social não era mais reconhecida como na *pólis* antiga. Entretanto permanecia a relação do social com o natural, mas com a diferença que cada grupo social tinha seus deveres e direitos, como se fossem níveis diferenciados de cidadania, reconhecidamente diferentes entre si. A noção de igualdade que existia, apesar das diferenças dos grupos, era de ordem religiosa, tendo o Rei como representante máximo desta religiosidade. Quanto à liberdade, ela era, antes de mais nada, o livre arbítrio que permitia agir segundo os desígnios de Deus (implementados pelos Reis) ou engajar-se no pecado, fazendo com que se adaptasse adequadamente, ou não, ao lugar social que lhe competia naturalmente ocupar na ordem do mundo, para dentro dele gozar das liberdades que lhe cabiam, como seu direito. Quando esses ideais de liberdade e igualdade deixaram de ter uma referência religiosa, teríamos chegado à modernidade, definindo uma outra forma de estado, cidadão e cidadania.

O início da Idade Moderna pode ser caracterizado por um conjunto de iniciativas que tinham algo em comum: tirar o poder do Rei e buscar um reconhecimento diferenciado da classe burguesa. A classe burguesa já prosperava e tinha no Rei uma ameaça. Cinco grandes revoluções aconteceram e podem ser caracterizadas como revoluções burguesas: 1) Revolução Industrial; 2) Iluminismo – Revolução Filosófica; 3) Revolução Francesa; 4) Independência dos Estados Unidos e 5) Revolução Inglesa.

Com estes movimentos e revoluções, um novo tipo de organização surgiu: o estado moderno, criado pelos próprios homens, tendo como princípio o direito igual de todos perante o estado, ou perante as leis que, por necessidade, passaram a reger este estado. Neste momento, o conceito de cidadania passou a ser justamente o de ter direitos iguais frente ao estado, reconhecendo uma mobilidade social e desassociando o social do natural, regido por uma lei criada pelos homens e não mais por disposições da natureza, da vontade de Deus ou de um monarca que o representava na terra.

Nesta concepção, o homem, antes cidadão, estaria abrindo mão da então entendida plenitude da cidadania, passando a exercê-la nos limites estabelecidos pelo novo pacto associado à criação do estado.

Assim, conforme já citado, o conceito atual de cidadania está diretamente atrelado à existência do estado moderno, uma vez que este foi criado justamente como instância de orientação e unificação dos direitos de todos.

Porém, o modelo e o entendimento de cidadania já iniciam esbarrando numa nova realidade: o capitalismo (Demo, 1995 e Lando, 1993). Por um lado foi construído um novo modelo de cidadania, se comparada ao das Idades Média e Antiga. Entretanto, as revoluções foram conduzidas pelas classes burguesas, na defesa dos seus interesses, usando, de certa forma, classes economicamente menos favorecidas, criando um estado que buscava a defesa maior dos interesses da própria classe burguesa do que do conjunto da sociedade.

Estes avanços significaram representativas evoluções dos direitos civis. Marshall (1988) caracteriza a evolução da cidadania pelas conquistas associadas a três aspectos: os direitos civis, os direitos políticos e os direitos sociais. Os direitos civis compostos por itens básicos relacionados à liberdade individual, os direitos políticos associados à possibilidade de participação do exercício do poder, incluindo o direito de votar e ser votado, enquanto os direitos sociais apresentam inúmeras facetas, focadas no direito de participar efetivamente da forma dos mecanismos sociais criados e disponibilizados pela sociedade.

Marshall (1988) estabelece uma linha cronológica, situando, na Inglaterra, as conquistas dos direitos civis no século XVIII, dos direitos políticos no século XIX e dos direitos sociais somente no século XX. Esta linha cronológica registra uma constante evolução do conceito e prática da cidadania, sustentada, a cada momento, em fatos relevantes da sociedade.

Assim, a própria prática, bem como o conceito da cidadania sempre evoluíram num paralelo com outras questões sociais, outras mudanças organizacionais. À medida, por exemplo, que a Revolução Industrial trouxe uma série de significativas mudanças no mundo, as mesmas razões que sustentaram as mudanças são as encontradas na essência das mudanças ocorridas no entendimento e na prática da cidadania. Assim podem ser também entendidos os aspectos citados por Marshall (1988) quanto às evoluções decorrentes da incorporação dos direitos políticos e sociais.

Neste contexto, e na seqüência do entendimento das evoluções e mudanças do conceito de cidadania, cabe a reflexão e a indagação a seguir. Diversos autores, como Drucker (2000) e Lastres & Albagli (1999), Castells (1999), têm destacado o importante papel que a Tecnologia da Informação tem exercido sobre as mudanças em curso na sociedade. A dita Sociedade da Informação, já abordada, é produto de uma significativa mudança de valores e meios de

produção. Drucker (2000) tem comparado a revolução da Sociedade da Informação com a Revolução Industrial. Quando na Revolução Industrial, uma das questões principais foi a mudança do principal fator de produção, deixando de ser a terra e passando a ser o capital, trazendo uma nova ordem e uma nova mobilidade social. Agora na revolução da Sociedade da Informação outro deslocamento significativo está acontecendo, focando o diferencial produtivo no conhecimento, suportado pela tecnologia, e não mais no capital. Assim, podemos projetar para a nova sociedade um novo patamar de cidadania.

Sandoval (1994) situa a cidadania com um produto de uma construção social, na abordagem sociológica apresentada por Berger e Luckmann (1989) e reforçada por Spink (1994). Segundo os autores, a vida cotidiana de cada indivíduo é produto da própria sociedade. No processo de socialização primária, que normalmente não ultrapassa os seis ou sete primeiros anos de vida, os principais mecanismos de funcionamento do grupo social são incorporados pelo indivíduo, que passa a repeti-los e, ao fazê-lo, reforçá-los. Sandoval (1994) e Spink (1994) incluem e analisam a prática da cidadania sob esta perspectiva. Assim, uma reinterpretação só é possível a partir de uma posição diferenciada do indivíduo, de questionamento e busca de novos entendimentos, condição esta oferecida a poucos, aos filósofos (Berger e Luckmann, 1989), ou a partir de fatos externos significativos e revolucionários que acabam acelerando a mudança do conceito acerca de alguma realidade já construída por um grupo social.

Esta seqüência de análises nos leva então à já citada reflexão sobre os possíveis reflexos da Tecnologia da Informação sobre os conceitos, entendimentos, mudanças e práticas da cidadania, em especial, pelas razões já apresentadas, na relação do cidadão com o estado.

3.5.2.1 A cidadania e alguns aspectos estruturais do funcionamento do Estado

Necessária se faz uma análise da influência dos aspectos estruturais de funcionamento do Estado nas práticas de cidadania. Coutinho (2000) apresenta em seu estudo uma análise das diversas facetas do Estado na prestação de serviço e na relação com o público, suas motivações e suas características, reportando-se a alguns autores, como Martins (1995), que definem que a administração pública no Brasil deve ser entendida a partir de suas heranças paternalistas. Esse legado político-cultural é baseado na histórica falta de uma divisão clara do poder público e da atividade privada e na concepção de que o Estado tem como função atender os interesses pessoais e servir lealmente aos chefes políticos, em detrimento das relações com os cidadãos.

Sem promover uma discussão e sem entrar no mérito da análise dos modelos de estado, cabe o registro do reconhecimento da influência do modelo capitalista no funcionamento do estado. Na questão da cidadania, esta relação está já na origem do atual entendimento dado à cidadania, principalmente pela influência da classe burguesa no contexto da época e sua continuidade até os dias atuais. Esta análise pode ser encontrada em Demo (1995), Dallari (2001) e Fernandes (1976).

Demo (1995), abordando a essência das possibilidades de uma forma ou outra de Estado, socialista ou capitalista, e associando estas formas às práticas que o Estado dá à cidadania, qualificou-as em três grupos, que se diferenciam justamente pelo posicionamento e prática do estado: 1) Cidadania tutelada; 2) Cidadania assistida e 3) Cidadania emancipada (tabela 3).

Tabela 3 - Dimensões sociais e cidadania - ação do Estado

Dimensão Social	Tutelada	Assistida	Emancipada
Relações de mercado	Mais-valia absoluta; submissão	Mais-valia relativa; civilização	Meio, instrumento
Relações sociais	Pobreza econômica e política	Pobreza política	Competência
Fases históricas	Capitalismo perverso	<i>Welfare state</i>	Sociedade alternativa
Papel do mercado	Regulador absoluto	Regulador final	Meio
Pobreza	Marginalização das majorias	Classes médias no centro	Residual
Estado	Subserviente	Protetor	Serviço público
Democracia	Para o capital; clientelismo para a sociedade	Para o centro do sistema; social-democracia	Popular; equalização das oportunidades
Tamanho do Estado	Mínimo	Máximo	Necessário-legítimo
Direitos humanos	Concessão	Assistência e proteção	Conquista
Organização popular	Reprimida	Controlada e protegida	Base política
Ética	Nenhuma	Dos mínimos	Equidade
Políticas sociais	Controle e desmobilização; setorialista e residual.	Direitos sociais ampliados; setorialista assistencial.	Desenvolvimento humano sustentado; matricial

Fonte: Demo, 1995

A cidadania tutelada: Tipo de cidadania que a elite econômica e política normalmente cultiva e/ou suporta. A elite apela para o clientelismo e paternalismo, principalmente, com o objetivo de manter a população atrelada a seus projetos políticos e econômicos. O resultado mais típico deste tipo de cidadania é a reprodução indefinida da sempre mesma elite histórica.

A cidadania assistida: Uma forma mais amena que a tutelada, mantendo maquiada a marginalização social, sem caracterizá-la como predominante, mas também não se confrontando com ela.

A cidadania emancipada: Uma forma plena de cidadania, respeitando de forma legítima os direitos dos cidadãos, sendo o Estado um agente de defesa dos interesses coletivos.

A abordagem aqui registrada permite a interpretação e conclusão que o Estado tem mecanismos estruturais de funcionamento, decorrentes do seu modelo, que acabam influenciando uma série de dimensões sociais, entre elas a prática da cidadania. Assim, os mecanismos que o Estado venha a adotar, visando melhorar a sua relação com o cidadão, acabam estando embriagados pela sua forma de funcionamento, produto também de uma realidade socialmente construída (Berger & Luckmann, 1989). Assim, suas ações passam a não mais corresponder às verdadeiras expectativas da população, pois filtros se estabelecem decorrentes das diferentes realidades e percepções das mesmas.

3.5.3 Accountability

Diversas são as abordagens e entendimentos para a questão da *accountability*. Cunha (2000: 24) descreve uma série de sentidos para o termo, passando por interpretações de Bresser Pereira, Laudon e Laudon, Ducan, Cruz, Campos Garson e outros. Numa abordagem tangencial às demais, encontramos a de Etzioni (1975), privilegiando o seu sentido no encontro da gestão das expectativas, da ética da responsabilidade:

“A ética da responsabilidade coloca frente a frente o detentor de expectativas e o agente encarregado da sua satisfação. É disso que trata a accountability, que em sentido lato pode-se traduzir como a obrigação de prestar contas a portadores de expectativas” (Heidemann, p. 17)

Na abordagem de Etzioni (1975), o conceito de *accountability* envolve dois aspectos: a prestação de contas e a satisfação das expectativas. Na condução destes aspectos, envolvem-se dois agentes: um pró-ativo e responsável pela ação e outro com a iniciativa da cobrança, o credor da ação. A prestação de contas e a satisfação das expectativas são analisadas com ênfase em: 1) o discurso; 2) o poder e interesses (política realista); 3) formal e legal (lei) e 4)

a orientação, conjunto dos anteriores acrescido de aspectos éticos. Nas quatro ênfases existe a administração das expectativas de uma ou mais partes; a diferença está no nível de entendimento das expectativas, quais e de quem são atendidas em cada ênfase.

A ênfase da *accountability* como discurso passa pelo uso dos símbolos. A palavra é usada como símbolo e não como força social. Quando os gestores falam, neste contexto, é difícil perceber se expressam a verdade ou é apenas pregação moral. As conseqüências sociais desse uso, simbólico, dependerão, em parte, das demais ênfases dadas à *accountability*.

A ênfase da *accountability* como prática realista, ou como conciliação de poder e interesse, tem como foco principal o próprio poder, que é a variável mais importante. Trata-se de um jogo de interesses: buscando a manutenção do *status quo* o administrador está, de certa forma, preso no centro do processo, não no topo do mesmo, e também apresenta seus interesses particulares. Os valores morais do administrador não influenciam na *accountability*. Mudanças significativas da *accountability* podem vir da mudança do poder relativo dos vários grupos.

Na ênfase formal ou legal, os administradores são levados a se reportar a uma ou a várias autoridades. Segundo o autor, cientistas sociais se mostram céticos diante destes mecanismos formais ou legais de *accountability*, dizendo: “*nem tudo o que brilha como accountability de fato a promove*”. Nesta ênfase, estruturas informais contornam aspectos legais ou formais, grupos informais trabalham nos bastidores, até pelo domínio da informação. Existem dificuldades de medidas efetivas, sendo mais fácil mediar as ações que os resultados.

A última ênfase dada pelo autor é a que mais se aproxima de um atendimento completo às expectativas dos diversos agentes envolvidos: é a ênfase da orientação, que baseia-se numa variedade de forças, não em mecanismos isolados. Depende dos aspectos já abordados nas ênfases anteriores e de outros mais, tendo também um foco muito grande nos valores morais dos administradores, estes influenciando na formulação de coalizões. O administrador não se adapta à pressão mais forte existente no momento, ele exerce uma liderança criativa, conciliando os diversos interesses através das coalizões, considerando que, isolado, cada fator é relativamente imutável, enquanto o sucesso depende de se construir uma coalizão em prol de uma *accountability* maior, mais ampla, contemplando tudo. Junto com as coalizões surgem novas alternativas, pois raramente os grupos têm posição inteiramente acabada, permitindo outros meios de atingir suas metas. Há a necessidade de o administrador conhecer

bem os sistemas sociais vigentes, não bastando conhecer apenas as fontes formais de informações e estruturas formais de poder, conforme o autor:

“A questão não é desafiar com insolência e peito aberto a realidade ou os grupos de poder, nem perseguir tresloucamente noções utópicas de justiça social ou de accountability – esse administrador muito provavelmente será logo despedido – mas ajudar a moldar, mobilizar e combinar os vetores que determinam o rumo da repartição e o modelo de accountability, de modo a dar-lhes a feição que mais se aproxime do sistema desejado. Moldar estas forças requer educar os vários grupos para as definições e demandas que se aproximam mais daquilo que é legal, ético e justo. Esta talvez seja a parte mais difícil da tarefa do administrador criativo” (Etzioni, 1975: 12).

4 Metodologia

A pesquisa, de natureza exploratória e qualitativa, foi desenvolvida através de um estudo de caso, nos ambientes e contextos já apresentados.

Yin (1989) usa a seguinte definição de estudo de caso:

Um estudo de caso é um questionamento empírico que:

- Investiga um fenômeno contemporâneo nos seus contextos da vida real (real-life context); quando
- As fronteiras entre fenômeno e contexto não estão claramente evidentes; e quando
- Múltiplas fontes de evidência são usadas.

Yin descreve ainda um estudo de caso como uma maneira de “investigar um tópico empírico seguindo um conjunto de procedimentos préestabelecidos”. Creswell (1994) a partir da definição de Yin (1989) e de Merriam (1988) apresentou a seguinte definição:

Estudo de casos são aqueles nos quais o pesquisador explora uma única entidade ou fenômeno (“o caso”) limitado por tempo e atividade (um programa, evento, processo, instituição, ou grupo social) e coleta informações detalhadas usando uma variedade de procedimentos de coleta de dados durante um período de tempo (Merriam, 1988; Yin 1989).

Dias (2000) citando Glazier registra que talvez a melhor forma de entender pesquisa qualitativa é explicar o que ela NÃO é. Ela não é um conjunto de procedimentos que depende fortemente de análise estatística para suas inferências ou de métodos quantitativos para a coleta de dados, sendo as principais características dos métodos qualitativos a imersão do pesquisador no contexto e perspectiva interpretativa de condução da pesquisa, citando ainda Kaplan & Duchon.

Citando Patton e Glazier, Dias (2000) conceitua dados qualitativos:

- Descrições detalhadas de fenômenos e comportamentos;
- Citações diretas de pessoas sobre suas experiências;

- Trechos de documentos, registros, correspondências;
- Gravações ou transcrições de entrevistas e discursos;
- Dados com maior riqueza de detalhes e profundidade;
- Interações entre indivíduos, grupos e organizações.

Ainda sobre o método qualitativo, são apropriados quando o fenômeno em estudo é complexo, de natureza social e não tende à quantificação. Normalmente, são usados quando o entendimento do contexto social e cultural é um elemento importante para a pesquisa. Para aprender métodos qualitativos é preciso aprender a observar, registrar e analisar interações reais entre pessoas, e entre pessoas e sistemas, contextualiza Dias (2000), citando Liebsher.

Sobre as diversas técnicas possíveis, Dias (2000) cita Becker & Geer, ao abordar a observação participante como um método de coleta de dados:

“Método em que o observador participa da vida diária das pessoas em estudo, tanto abertamente no papel de pesquisador, como assumindo papéis disfarçados, observando fatos que acontecem, escutando o que é dito e questionando as pessoas ao longo de um período de tempo.”

A partir de referências metodológicas alinhadas como as acima apresentadas, a presente pesquisa trilhou os seguintes procedimentos:

Para o estudo do programa de governo eletrônico do Estado do Paraná, o e-Paraná:

- Busca e análise de dados disponíveis na CELEPAR – Cia de Informática do Paraná, empresa responsável pela coordenação e implementação do programa. Foram buscados artigos escritos sobre o tema, atas de reuniões, documentos internos, dados técnicos de volumes e características dos serviços prestados;
- Foi também considerado o conhecimento do pesquisador acerca do tema, visto o mesmo ser funcionário da citada empresa e ter participado, em diversos momentos, de discussões e implementações do programa.
- Análise do site do Estado, o www.pr.gov.br, a partir do qual encontra-se acesso a todos os serviços que integram o projeto de Governo Eletrônico do Estado.
- Entrevista com a Coordenadora do Programa de Governo Eletrônico do Estado, o e-Paraná, no âmbito da Cia de Informática do Paraná – CELEPAR.
- Busca e análise de dados, disponíveis na CELEPAR, específicos sobre o subprojeto de alfabetização digital.

- Análise dos resultados de trabalhos acadêmicos que levantaram alguns aspectos relacionados diretamente ao programa de Governo Eletrônico do Estado do Paraná.
- Estes levantamentos se deram no período de julho de 2001, quando o projeto de pesquisa começou a ser elaborado, até janeiro de 2003, data da conclusão desta pesquisa.

Para a identificação da existência de expectativa e, caso positivo, a explicitação das mesmas, por parte de um grupo de “excluídos digitais”, participantes do programa de alfabetização digital, com relação à utilização da Tecnologia da Informação para a melhoria da relação deles com o Estado:

- Participação, como instrutor, do programa de alfabetização digital desenvolvido no contexto do projeto e-Paraná, buscando uma condição de observador e participante, visando se ambientar com a linguagem e observar a forma de participação e interação das pessoas, caracterizando uma observação participante, disfarçada, direta e estruturada.
- A partir desta participação e observação inicial, foram desenvolvidos instrumentos para a pesquisa da existência das expectativas e, caso positivo, a identificação das mesmas. Os instrumentos desenvolvidos foram: a) questionário semi-estruturado e b) roteiro de observação durante a realização dos treinamentos.
- Aplicados estes instrumentos em três turmas experimentais, as experiências e observações geraram um conjunto de instrumentos aperfeiçoados, assim compostos: a) um novo roteiro para entrevistas individuais; b) um roteiro para entrevistas em pequenos grupos; e c) um roteiro para observação e interação durante a realização dos treinamentos do programa.

Este segundo processo de refinamento e as pesquisas propriamente ditas foram feitas no período de 18 a 22 de novembro de 2002 nos municípios de Sarandi, Mandaguari e Mandaguaçu, na região de Maringá – PR, com os passos abaixo descritos.

O primeiro, um contato informal e contínuo com os participantes do programa: desde a abertura do treinamento, questões relacionadas à percepção das pessoas em relação ao uso da TI eram investigadas. Durante todo o treinamento, contatos individuais e informais eram mantidos visando a confirmação das percepções iniciais. Nestes casos, o pesquisador

punha a equipe de instrução, de forma a possibilitar um melhor contato e uma relação com o público. Os principais aspectos pesquisados eram:

- Já existia contato anterior com a TI (a pessoa já tinha tido outras oportunidades).
- Os participantes tinham alguma expectativa com relação ao uso, no âmbito pessoal, da Tecnologia da Informação.
- Finalmente, os participantes tinham alguma expectativa com relação ao uso da TI pelo governo, como forma de melhorar os aspectos que considera mais críticos na sua relação com o governo.

Segundo, entrevistas individuais, feitas pelo pesquisador ou por um segundo instrutor devidamente capacitado, visando identificar a existência de expectativa em relação ao uso pessoal de TI na sua situação pessoal, a existência de expectativa do potencial de uso de TI pelo governo nas questões que considera relevantes. Finalmente, a percepção de proximidade entre as três frentes que hoje são citadas como alicerces de um programa de Governo Eletrônico, quais sejam: e-democracia, serviços ao cidadão e governança. Durante as entrevistas, estes pilares eram apresentados aos entrevistados numa linguagem que os possibilitasse entender.

Antes da realização destas entrevistas, eram feitas validações com os entrevistados. Assim, quando um optava por um determinado alicerce como prioridade, era pedido que ele desse um exemplo de como ele entendia que isto poderia ser usado. Da mesma forma, quando ele indicava uma prioridade de atuação do governo com o uso da TI era solicitado que ele explicasse a ação esperada. Só foram registradas as respostas que ofereceram coerência e verificação. Este segundo mecanismo foi empregado em 12 turmas, envolvendo 30 participantes.

O terceiro foi a realização de entrevistas em grupos maiores. Um grupo maior era reunido, às vezes a turma toda, e um formulário distribuído focando exatamente os mesmos itens da entrevista individual. As questões eram apresentadas pelo pesquisador ou por outros instrutores (dois instrutores foram preparados para esta pesquisa). As questões eram simplificadas, havia um diálogo no sentido de verificar o entendimento das questões. Eram sempre solicitados exemplos, mas com o cuidado de que estes não influenciassem nas respostas dos que ainda não haviam chegado a uma conclusão.

O quarto mecanismo envolveu 65 pessoas de 7 turmas.

Desenvolvidos os levantamentos, foram feitas análises e tabulações simples, cujos resultados são apresentados no próximo capítulo, buscando as respostas para a pergunta de pesquisa e a validação das hipóteses apresentadas, quais sejam:

Pergunta de pesquisa:

As expectativas, caso existam, de participantes do subprojeto CELEPAR na comunidade, em relação às ações de aumento do exercício da cidadania que podem ser implementadas com o uso da Tecnologia da Informação, são confirmadas pelos produtos e ações, de mesma natureza, implantados no programa de Governo Eletrônico do Estado do Paraná, o e-Paraná?

Hipóteses:

O público a ser pesquisado, potencialmente excluído da condição de uso da Tecnologia da Informação na sua relação direta com o Estado, é detentor de expectativas quanto à possibilidade de uso da Tecnologia da Informação pelo Estado nesta relação;

Existem expectativas comuns no que diz respeito ao entendimento e pressupostos do programa de alfabetização digital, enquanto que as demais expectativas em relação ao uso da Tecnologia da Informação apresentam divergências em relação às práticas implantadas.

Hipóteses Secundárias

Os participantes do programa de alfabetização digital têm expectativas que a Tecnologia da Informação poderia ser melhor utilizada, não na sua relação direta com o estado, mas na gestão que o Estado faz dos serviços públicos;

No âmbito dos serviços prestados pelo Estado, a percepção do segmento a ser pesquisado é de que significativas melhorias podem e devem ser feitas, independente do uso da Tecnologia da Informação, ou seja, não é a Tecnologia da Informação que trará, num primeiro momento, a significativa melhoria na relação do cidadão com o Estado, não sendo ela, por decorrência, ainda um fator diferencial para o aumento do exercício da cidadania.

5 Resultados das pesquisas

5.1 Expectativas com Relação à Utilização da TI pelo Governo

Conforme relatado no capítulo 4 - Metodologia, foi investigada a existência de expectativas de uso da TI pelo governo, por parte de um grupo potencialmente info-excluído¹². A observação foi feita na interação durante o desenvolvimento dos treinamentos realizados, em entrevistas individuais e em entrevistas coletivas.

A pesquisa foi realizada no programa de alfabetização digital, o CELEPAR na Comunidade, caracterizado e descrito neste capítulo. Para fins de contextualização da pesquisa, cabe antecipar alguns registros acerca do programa:

- O programa visa oferecer um primeiro contato com o computador e com a Internet a pessoas que nunca o tenham tido.
- O programa é desenvolvido pela CELEPAR – Cia de Informática do Paraná, também caracterizada neste capítulo, em parceria com as prefeituras dos municípios e outras entidades locais, como, por exemplo, escolas e associação de pais e mestres.
- O programa é realizado em laboratórios com computadores, sempre que possível, conectados à Internet.
- Cada treinamento é de aproximadamente 4 horas e são feitos normalmente três turmas por dia, uma pela manhã, outra pela tarde e a última no período noturno.
- O programa é desenvolvido em todas as regiões do Estado do Paraná. Em cada município o programa é realizado durante uma semana. Algumas vezes em mais de um local do município, permitindo turmas simultâneas ao longo da semana.
- A participação das pessoas é pré-agendada pelos organizadores do evento.

¹² O termo info-excluído é usado para indicar a condição de pessoas sem acesso aos recursos da TI, em especial o computador e a internet.

- Uma equipe da CELEPAR acompanha a execução do programa no município, sendo responsável por conduzir as aulas, contando com apoio de pessoas da comunidade local para suporte, na condição de monitores.
- Uma apostila é distribuída aos participantes, que também recebem um certificado de participação.
- Durante o curso são dadas noções básicas de uso do computador, oferecendo um primeiro contato da maioria das pessoas com o computador e fazendo com que elas superem o medo e a resistência inicial de utilizá-lo.

A pesquisa foi realizada entre os dias 18 e 22 de novembro de 2002, nos municípios de Sarandi, Mandaguari e Mandaguaçu, da região de Maringá, estado do Paraná. Alguns dados adicionais sobre os municípios são apresentados com o objetivo de contextualização.

Sarandi é um município com 71.422 habitantes, com 97,29% desta população residente na área urbana, segundo dados de 2000 do IBGE¹³. Registra um Índice de Desenvolvimento Humano Municipal IDH-M¹⁴ de 0,768, segundo dados de 2001, ocupando a 96ª posição entre os 399 municípios do Paraná e a 1294ª posição entre os 5561 municípios brasileiros. Apresenta, ainda segundo dados do IBGE de 2000, uma taxa de alfabetização de 90,80% entre as pessoas com idade igual ou superior a 10 anos.

Mandaguari, segundo as mesmas fontes, é um município com 31.395 habitantes, com 90,08% da população residente na área urbana. Registrou em 2001 um IDH-M de 0,791, ocupando a 37ª posição entre os municípios do Paraná e a 774ª entre os municípios brasileiros. Apresenta uma taxa de alfabetização de 89,40% entre as pessoas com idade igual ou superior a 10 anos.

Mandaguaçu, ainda segundo as mesmas fontes, é um município com 16.828 habitantes, com 83,87% da população residente na área urbana. Registrou em 2001 um IDH-M de 0,762, ocupando a 118ª posição entre os municípios do Paraná e 1527ª posição entre os municípios brasileiros. Apresenta uma taxa de alfabetização de 90,10% entre as pessoas com idade igual ou superior a 10 anos.

¹³ Informações do site IBGE – Cidades@, acessadas em www.ibge.gov.br/cidadesat/default.php (junho/2003)

¹⁴ Informações a partir do site www.pr.gov.br, em junho de 2003, acessadas em <http://celepar7.pr.gov.br/e-Prefeituras/Relatorios/idh-geral-parana.xls>

O pesquisador compôs a equipe do programa durante a semana, atuando como instrutor ou como monitor em todas as turmas, contando com mais uma pessoa da equipe da CELEPAR nos treinamentos.

5.1.1 Observação participante e interação durante o desenvolvimento dos treinamentos

Resgatando os registros do capítulo 4 – Metodologia, este procedimento foi adotado em 15 turmas, sendo 12 na localidade de Sarandi, 2 em Mandaguari e 1 em Mandaguaçu, municípios da região de Maringá, estado do Paraná, envolvendo 297 participantes.

A forma definida foi a participação do pesquisador no programa, como instrutor ou como monitor, buscando o estabelecimento de um diálogo com os participantes, visando obter uma primeira percepção deles acerca do tema pesquisado.

Esta técnica de participação e interação teve três fases ao longo da semana.

Nas três primeiras turmas, no município de Sarandi, o objetivo foi de aproximação, visando obter uma primeira percepção sobre a reação das pessoas à pesquisa e a existência ou não de expectativas com relação ao objeto pesquisado.

Nas doze turmas seguintes, na segunda fase, foram feitas as entrevistas individuais e, em paralelo ao processo de entrevista, foram feitas validações com os grupos para, num universo maior de participantes, confirmar os resultados que estavam sendo obtidos nas entrevistas. Foi utilizada uma abordagem não explícita, tentando não induzir as respostas e nem influenciar as pessoas que ainda poderiam ser entrevistadas. As interações eram feitas de forma integrada ao curso, sendo às vezes feita junto à turma toda, às vezes junto a grupos menores, usando também espaços mais informais, como o intervalo, as conversas com pequenos grupos, o encerramento e a despedida das pessoas.

Nas seis últimas turmas, a terceira fase, buscou-se, adicionalmente às entrevistas e à interação com o grupo (ou grupos), a identificação de novos aspectos a serem explorados, que ainda não tivessem aparecido nos diálogos anteriores ou nas entrevistas já realizadas.

5.1.2 Observação participante e interação – Resultados

As interações, já nas três primeiras turmas, indicaram que os participantes tinham expectativa com relação à utilização da TI tanto no âmbito pessoal, quanto, e principalmente, pelo governo. Também indicaram que podiam priorizar a sua expectativa de utilização da TI pelo governo tendo como referência os três aspectos que hoje sustentam os projetos de Governo

Eletrônico: serviços ao cidadão, governança e E-democracia, nos termos já definidos no item 3.4 – Governo Eletrônico.

Os perfis dos resultados das pesquisas individuais, à medida que iam se formando, conforme apresentado no item abaixo, foram também validados de forma coletiva. A preocupação maior com “uso do computador” na busca de melhor capacitação para o trabalho e a percepção de que o governo deveria promover esta capacitação, sempre esteve presente. Também os demais aspectos tabulados como prioritários eram sempre citados, como os usos na saúde e no combate à miséria e fome.

Há uma percepção pelos participantes da melhoria de outras atividades a partir do uso da TI, foram citadas diversas vezes as questões dos bancos “que mudou muito” e também dos supermercados: “agora é tudo diferente”. Embora não tenham sido feitos registros quantitativos, a maioria que se referia aos bancos, o fazia em virtude da sua relação com estas instituições decorrentes dos seus benefícios da previdência social, ou do acompanhamento de outras pessoas que iam aos bancos buscar a sua aposentadoria ou pensão. Alguns chegavam a citar que o governo “já está começando a usar (a TI)”, mas falta muito.

Uma única citação espontânea, com relação ao uso da TI na esfera pública, foi feita por um senhor que estava fazendo o supletivo e sabia que o “o exame supletivo agora é feito usando o computador”.

5.1.3 Entrevistas individuais e coletivas

Foram entrevistadas 95 pessoas, destas, 30 entrevistas individuais e 65 em entrevistas coletivas.

Nas entrevistas individuais o pesquisador e, em alguns casos, o segundo instrutor que participava do programa, conversava com a pessoa para levantar as informações buscadas.

O pesquisador conduzia o treinamento desde o começo, fazendo as observações para validação e estabelecendo o contato e a relação com os participantes. Por uma questão de ética, era dito que junto com o programa estava sendo feita a pesquisa, que esta se daria naturalmente durante o curso, e que observações seriam feitas e registradas, sem identificação pessoal.

Estando o treinamento em curso normal e as relações já estabelecidas, o pesquisador colocava nas conversas os questionamentos e voltava a interagir a partir das respostas dadas, visando observar o entendimento das questões e a consistência das respostas. Enquanto isto, o

segundo instrutor assumia o comando do curso, sem interrupção. Muitas vezes as próprias informações sobre idade, escolaridade e profissão eram obtidas de forma natural nas conversas, sem dar a conotação de uma entrevista. Algumas anotações essenciais eram feitas durante a conversa e outras eram feitas imediatamente após, fora da área de visão dos participantes.

O processo não se mostrou favorável à gravação, nem à busca de informações sobre a renda familiar, que poderia completar o perfil dos entrevistados, mas intimidaria e constrangeria as pessoas.

As entrevistas coletivas foram feitas em turmas pequenas, com não mais de 10 pessoas. Nesta modalidade era distribuída uma folha com as questões a serem pesquisadas. Cada questão era comentada e discutida, o pesquisador apresentava o tema, fazia comentários e estabelecia diálogo com os participantes. Só então era solicitado que eles registrassem as suas respostas para cada item. Muitas vezes, dada a dificuldade de escrever de muitos participantes, o pesquisador e o instrutor ajudavam as pessoas no registro das suas opiniões. Além dos registros dos participantes, outros eram feitos pelo pesquisador, que diziam respeito a opiniões relevantes, ou depoimentos, manifestados durante as conversas.

5.1.4 Entrevistas - Resultados

Os dados abaixo apresentados consolidam as respostas obtidas nas duas modalidades de entrevista.

As informações buscadas foram: sexo, idade, escolaridade, atividade profissional, experiência anterior na utilização da TI, expectativa de uso da TI no âmbito pessoal, expectativa com relação à prioridade de uso da TI pelo governo e percepção de nível de prioridade no uso da TI pelo governo entre as questões: serviços, governança e e-democracia, nos conceitos já definidos.

5.1.4.1 Perfil dos entrevistados

Quanto ao sexo:

Tabela 4 - Perfil dos entrevistados: sexo

Sexo	Qtd	%
Masculino	42	44,2
Feminino	53	55,8

Total	95	100
-------	----	-----

Quanto à escolaridade:

Tabela 5 - Perfil dos entrevistados: escolaridade

Escolaridade	Qtd	%
Não estudou ou estudou apenas um ano	6	6,3
Até os quatro ou cinco primeiros anos (antigo primário)	40	42,0
Até os oito anos do ensino básico (antigo ginásio)	19	20,0
Até o segundo grau (incompleto)	14	14,7
Segundo grau completo	9	9,5
Superior completo	2	2,1
Pós-graduação	1	1,1
Não informado	4	4,2
Total	95	100

Estes dados mostram uma predominância de pessoas com baixa escolaridade. Apesar do registro de pessoas sem estudo ou com apenas um ano de estudo ser de 6 pessoas, representando 6,3%, a quantidade de pessoas que, na prática, tinha grande dificuldade de ler e escrever era significativa. A presença de pessoas com curso superior, duas pessoas representando 2,1%, e pós-graduação, uma pessoa, representando 1,1%, deve-se à presença de professoras e coordenadoras que estavam acompanhando grupos de participantes.

Quanto ao acesso anterior ao computador:

Tabela 6 - Perfil dos entrevistados: acesso anterior à TI

Acesso anterior ao computador	Qtd	%
Já tem experiência e acesso ao computador	2	2,1
Já tinha contato anterior, mas não tem domínio e nem prática	14	14,8
Utiliza como usuário de algum sistema	3	3,2
Nunca usou ou teve contato com o computador	76	80,0
Total	95	100

O dados demonstram quase a totalidade de pessoal sem nenhuma experiência na utilização do computador, totalizando 93 pessoas e representando 97,9%. As pessoas que já tinham experiência estavam acompanhando familiares ou amigos.

Quanto à idade:

Tabela 7 - Perfil dos entrevistados: faixa etária

Faixa etária	Qtd	%
Entre 15 e 20 anos	11	11,6
Entre 21 e 30 anos	15	15,7
Entre 31 e 40 anos	18	18,9
Entre 41 e 50 anos	14	14,8
Entre 51 e 60 anos	25	26,3
Entre 61 e 70 anos	7	7,4
Mais de 70 anos	5	5,3
Total	95	100

Quanto à ocupação:

Tabela 8 - Perfil dos entrevistados: profissão

Ocupação principal	Qtd	%
Serviços gerais (lixeiro, coveiro, manutenção básica, zelador e afins)	21	22,1
Pedreiro, marceneiro, encanador, jardineiro	14	14,7
Aposentado e/ou pensionista	11	11,5
Do lar	11	11,5
Auxiliar administrativo (serviços de escritório, secretária)	7	7,4
Costureira, artesão	6	6,3
Educador, professora	5	5,3
Estudante	5	5,3
Desempregado	4	4,2
Supervisor de serviços gerais	3	3,2
Mecânico	3	3,2
Outros	4	4,2
Não informado	1	1,1

Total	95	100
-------	----	-----

A maioria dos participantes exerce atividades simples e sem especialização. Apenas quatro pessoas, representando 4,2% dos participantes, estavam desempregadas.

5.1.4.2 Expectativa de uso da TI no âmbito pessoal

Foram buscadas as expectativas dos participantes quanto à utilização da tecnologia na vida deles, caso tivessem acesso mais fácil aos recursos de TI, na linguagem apresentada: “se tivesse computador em casa ou facilidade de uso em algum lugar”. Eram questões abertas, como as demais, sem lista prévia de opções. Devido ao fato de uma parcela expressiva citar mais do que uma atividade, foram consideradas as primeiras e segundas alternativas apresentadas, representadas na tabela abaixo nas colunas Principal e Secundária, respectivamente. Trinta e três pessoas, representando 34,7% dos participantes, não registraram uma segunda opção.

A análise mostra a existência de uma expectativa prioritária por parte de todos os participantes. Aspectos relacionados à capacitação para o mercado de trabalho foram as de maior frequência. Quarenta e quatro pessoas, representando 46,3 %, responderam itens relacionados a esta capacitação.

Por exemplo, um pedreiro, de 35 anos, percebe o potencial de uso no seu trabalho, dizendo que poderia ter um “site” na Internet e concorrer como os engenheiros e empreiteiros, pois “os engenheiros pegam as obras e subcontratam os empreiteiros, que subcontratam os pedreiros, nós ganhamos muito pouco, a parte boa fica com eles.” Poderia usar também para fazer orçamentos, projetos, etc.

Um carteiro, de 53 anos, declarou: “Tenho trinta anos de correio, sou carteiro, se tivesse mais conhecimento do computador poderia melhorar na minha função”.

O uso da Internet apresentou também uma boa expectativa, inclusive na utilização para compras, mas a pesquisa aponta que isto é uma segunda prioridade dos entrevistados.

Apenas uma pessoa respondeu que utilizaria a TI para se relacionar com o governo, apresentado o termo “Comunicar-se com o Governo”.

Tabela 9 - Expectativa de uso da TI no âmbito pessoal

Descrição	Principal		Secundária	
	Qtd	%	Qtd	%
Capacitação pessoal para ter melhores condições de trabalho. Conseguir um emprego, ou um emprego melhor ou ainda evoluir no emprego onde está.	22	23,1	3	3,2
Melhorar os negócios/atividades profissionais já desempenhadas	18	18,8	-	-
Aprender coisas novas, independente da questão de emprego	16	16,8	4	4,2
Controles domésticos, orçamento, acompanhamento das despesas, receitas de culinária etc.	7	7,4	6	6,3
Atividades escolares próprias (trabalhos, pesquisas etc.)	5	5,3	-	-
Atividades escolares dos familiares (filhos, netos)	5	5,3	1	1,1
Acessar a Internet	5	5,3	20	21,0
Capacitar familiares para o mercado de trabalho	4	4,2	12	12,6
Comunicar-se com parentes ou amigos	4	4,2	5	5,3
Comprar pela Internet	4	4,2	3	3,2
Diversão, lazer, jogos, música (pessoal e para familiares)	3	3,2	3	3,2
Comunicar-se com o Governo	1	1,1	-	-
Usaria mas não sabe para quê	1	1,1	-	-
Desenvolvimento de atividades profissionais no próprio computador (digitação, trabalhos, pesquisas)	-	-	5	5,3
Não informado	-	-	33	34,6
Total	95	100	95	100

5.1.4.3 Expectativa de uso da TI pelo Governo

Não foi apresentada uma grade de possibilidades de respostas, os dados abaixo são produtos da tabulação feita após o processo das entrevistas. Este item da entrevista procura identificar duas questões: se existe a percepção que a TI é realmente importante nas questões do governo e, sendo, em que áreas, segmentos ou atividades.

Tabela 10 - Expectativa de uso da TI pelo Governo

Descrição	Qtd	%
Capacitar as pessoas no uso do computador, visando melhores oportunidades de emprego, novos empregos ou evolução no emprego atual	38	40,0
Melhorar e agilizar o atendimento e serviços da saúde	15	15,8
Auxiliar os mais necessitados, atender os miseráveis, eliminar a fome	11	11,6
Melhorar a educação em geral, permitir que os estudantes tomem contato com o computador desde os primeiros anos de estudo	10	10,4
Citadas prioridades governamentais, mas o claro entendimento que a TI não seria relevante nestes casos	8	8,4
Melhorar as condições de emprego (não é capacitação e também não se sabe como)	3	3,2
Diminuir a violência, aumentar a segurança	2	2,1
No seu controle interno, controlando melhor os funcionários e os serviços em geral, acabar com a corrupção	2	2,1
Agilizar o serviço da justiça	1	1,1
Incentivar e controlar melhor as empresas para que elas possam dar mais emprego	1	1,1
Não informado e/ou não entendida a questão	4	4,2
Total	95	100

Oito pessoas falaram de forma clara que o uso da TI não seria relevante nas questões do governo. Estas pessoas percebem problemas e áreas prioritárias mas não associam a TI à solução destes problemas. Quatro pessoas não souberam informar e/ou não entenderam bem do que se estava falando. Os demais, 83 entrevistados que representam 87,4% dos entrevistados, apresentaram expectativas de utilização da TI pelo governo. Nas conversas era buscada uma validação das expectativas, pois julgava-se que as pessoas poderiam falar das áreas de governo que sempre são apresentadas como críticas, como saúde, segurança,

trabalho, mas sem ter uma percepção do uso da TI nestas áreas. Eram feitas perguntas do tipo: mas como o computador¹⁵ poderia ajudar nisto?

Os resultados apontam uma grande expectativa na questão do emprego. Quarenta e uma respostas, representando 44,3%, abordam o aspecto emprego. Trinta e oito delas, 40%, apontam para a expectativa de que o governo capacite as pessoas, em TI, para que elas possam ter mais condições no mercado de trabalho. Muitos chegaram a comentar que até existem cursos de computação no mercado, “mas nós não podemos pagar, então o governo deveria fazer”. Registravam ainda mais esta preocupação com o custo destes cursos, pois “a família toda” precisava fazer.

“O Governo tem que se preocupar em levar a tecnologia para o povo. O país precisa disto, o Japão usa mais a tecnologia no trabalho, o povo sabe usar, e lá as coisas são melhores”.
(carteiro, 55 anos)

A segunda prioridade, com 15 indicações, representando 15,8%, foi a saúde. Neste setor os exemplos foram muito claros.

Uma senhora de 74 anos argumentou a sua escolha: “A prioridade de uso de computador pelo governo deveria ser a saúde. O governo pode melhorar muito o uso do computador, como aconteceu com os bancos. O computador poderia controlar mais as consultas, agilizar o atendimento e também fazer o controle dos remédios e das consultas: a gente vai no posto e eles não sabem o que a gente tem que tomar”.

Este também era o entendimento de uma outra mulher de 65 anos, que comentou com muita clareza a falta de agilidade na saúde, citando exemplos de pessoas que na espera de uma consulta/exame tiveram muitos problemas. O computador também poderia ser usado para controlar os remédios que eles (os médicos dos serviços públicos) passam para a gente: “A gente vai lá e eles nem sabem que o remédio já acabou ou qual que tem que tomar agora”.

Um pedreiro de 45 anos foi também claro: “a saúde é um caso sério, se precisa de um médico, fica mais doente ainda – Ninguém controla nada, o computador poderia ajudar”.

Outra mulher de 55 anos comentou exemplos de pessoas que morreram na dependência de marcação de exames e/ou consultas, e de casos de outras conhecidas que tiveram que “fazer

¹⁵ O termo computador era o mais familiar aos participantes, para representar o que neste trabalho está sendo tratado por TI – Tecnologia da Informação.

um empréstimo para pagar o tratamento particular, ainda estão pagando” a doença era grave e teriam que esperar muito tempo, “iam morrer antes, mas ainda tiveram a sorte de poder fazer um empréstimo”, ao dar este exemplo, comentou ter o entendimento que o uso do computador poderia ajudar a identificar os casos mais prioritários e agilizar o atendimento destes.

Ainda no aspecto saúde, as conversas apontavam uma necessidade de maior controle do preço dos remédios e que para isto “o computador pode ajudar”.

Auxiliar os que passam mais necessidade também teve prioridade, aparecendo em terceiro lugar, com 11 citações, representando 11,6% dos entrevistados. Foram declarações marcantes, vindas de pessoas muito simples, com baixíssimo poder aquisitivo, que declararam: “nós ainda temos alguma coisa, mas tem gente que passa necessidade mesmo, passa fome, é miséria mesmo”. Associando o uso da TI a esta questão, citações foram feitas sobre a falta de controle dos programas de ajuda feitos pelo governo, “as coisas acabam indo para quem não precisa”.

O quarto aspecto mais citado, com dez ocorrências, representando 10,5%, foi a educação. A expectativa apresentada é do acesso ao computador nas escolas já a partir dos primeiros anos, e acompanhando todo o período de estudo. Foram citadas expectativas de que as escolas deveriam ser meios de difusão de uso do computador, não só para os estudantes, mas também para as pessoas da comunidade.

A pessoa que apresentou a expectativa com a agilidade da justiça, uma mulher de 62 anos, citou o caso da mulher que foi morta pelo marido (na região e no dia anterior ao da entrevista, assunto do dia na imprensa local): “ela já havia procurado a justiça, mas a audiência era só daqui a seis meses”, afirmando de forma objetiva que o computador poderia ajudar muito estas coisas, era só o governo “querer usar”.

Além destas prioridades acima, apresentadas de forma espontânea pelos entrevistados, uma última questão procurou identificar qual a percepção de prioridade com relação às três linhas que estão se consolidando como pilares de um programa de Governo Eletrônico, conforme abordado e conceituado no item 3.4 – Governo Eletrônico: serviços ao cidadão, governança e e-democracia.

Estes conceitos eram explicados com outras palavras, buscando uma linguagem acessível aos participantes e através de exemplos de possibilidades de uso da TI nas diversas frentes.

O pilar de serviços ao cidadão foi apresentado como a criação de mais serviços, mais agilidade nos serviços, menos burocracia quando precisa-se de alguma coisa do Estado, melhor atendimento.

O pilar de governança foi apresentado associado a aspectos de mais controle interno, mais eficiência, melhor gestão dos recursos, melhor definição do que fazer, do que priorizar, racionalização dos gastos.

O pilar de e-democracia foi apresentado associado a formas de participação, a prestação de contas pelo governo, a facilidade de comunicação entre Estado e cidadão.

A solicitação era que os entrevistados escolhessem: a) o foco prioritário; b) uma segunda prioridade, se for o caso; ou c) a indicação de que NÃO é prioritário, se for o caso. O item também poderia ser deixado em branco, indicando que não era prioritário mas também não era não prioritário. A tabulação apresentou os dados abaixo.

Tabela 11 - Expectativa em relação a serviços ao cidadão

Percepção	Qtd	%
É a prioridade maior	43	45,3
É uma prioridade menor	9	9,5
Não é prioritário	2	2,1
Não comentado	41	43,2
Total	95	100

Tabela 12 - Expectativa em relação à governança

Percepção	Qtd.	%
É a prioridade maior	45	47,4
É uma prioridade menor	15	15,8
Não é prioritário	6	6,3
Não comentado	29	30,5
Total	95	100

Tabela 13 - Expectativa em relação à e-democracia

Percepção	Qtd.	%
É a prioridade maior	2	2,1
É uma prioridade menor	9	9,5
Não é prioritário	15	15,8
Não comentado	69	72,6
Total	95	100

As respostas mostram haver uma expectativa expressiva e equilibrada entre os itens serviços ao cidadão e governança. Conforme mostram as tabelas abaixo, 90 pessoas escolheram uma das linhas como prioritária, destas, 45 optaram por governança, representando 50%, enquanto 43 optaram pelo item serviços ao cidadão, representando 47,8%. Apenas duas escolheram e-democracia, representando 2,2%.

Quanto a uma segunda prioridade, apenas 33 pessoas escolheram. Havendo uma preferência por governança, com 15 indicações, seguida por serviços e e-democracia como segunda prioridade, com 9 indicações cada.

Quanto à explicitação de que o item não é prioritário, foram 23 indicações, representando a indicação de 23 pessoas, visto que a opção era única. Quinze delas, representando 65,2% dos que se manifestaram, indicaram a e-democracia como um item não prioritário, seguido de seis indicações, 26,1%, para o item governança, e duas para serviços ao cidadão, com 8,7% dos que escolheram.

Tabela 14 - Prioridade principal por componentes do e-gov

É a prioridade maior	Qtd.	%
Serviços ao cidadão	43	47,8
Governança	45	50,0
E-democracia	2	2,2
Total	90	100

Tabela 15 - Segunda prioridade por componentes do e-gov

É uma prioridade menor	Qtd.	%
Serviços ao cidadão	9	27,3
Governança	15	45,4
E-democracia	9	27,3
Total	33	100

Tabela 16 - Não prioridade por componentes do e-gov

Não é prioritário	Qtd.	%
Serviços ao cidadão	2	8,7
Governança	6	26,1
E-democracia	15	65,2
Total	23	100

Algumas observações adicionais, bem como comentários e considerações feitas pelos entrevistados, merecem destaque. Com relação à baixa prioridade atribuída à questão de e-democracia:

- Este foi o item que menos entendimento apresentou por parte dos entrevistados, 69 dos participantes, 72,6% não se pronunciaram a respeito do tema. Dos 26 que tiveram um entendimento, 15 foram claros ao dizer que este item não depende da TI para ter um avanço, 9 disseram que depende pouco e apenas 2 viram como prioritária a utilização da TI.
- Um pedreiro, de 35 anos, comentou: “ O computador não vai na favela ver o que é passar fome de verdade, também não consegue saber quem precisa e quem não precisa, no fundo da vila o computador não chega. Quem engorda o boi é o olho do dono”, seguindo a conversa expôs perceber que existiriam muitos outros mecanismos de aproximação, que são até buscados pelas comunidades mais carentes, mas que parecem não “chegar” no governo. E isto não acontece pela falta do computador, é “pela falta de vontade do governo”.
- Um zelador, de 50 anos, comentou que conhecer mais o que o povo quer também é importante e o computador pode ajudar, mas já tem outras formas e ele já tem um

monte de informação. Ele usa mais as informações para cobrar do que para fazer alguma coisa.

- Uma educadora, de 41 anos, comentou que quanto ao seu uso para uma maior participação, acha que não é o foco. Existem outras formas, como o caso do projeto em que está envolvida. Não precisa do computador para saber a necessidade do pessoal, é só querer ir lá e ver.
- Quanto à participação, já existem mecanismos que, mesmo sem o uso do computador, não são buscados pelo governo. (rapaz, 15 anos, estudante)
- Não é o computador que vai fazer a diferença, mas a vontade de chegar mais próximo de quem está necessitado. (mulher, 30 anos, do lar)
- Quanto à questão da cidadania/participação, já existem outras formas, não dependem do computador, é só usar. (mulher, 74 anos, aposentada).

As respostas priorizando serviços ao cidadão e governança foram comentadas com questões próximas às registradas no item anterior, expectativa de uso independente destes três aspectos. Em serviços, eram citados aspectos relacionados à saúde e à morosidade de qualquer serviço público.

As pessoas entrevistadas citaram ter percebido o efeito do uso da TI nos serviços de outros setores, e que estes ainda não chegaram no governo. Foram feitas diversas referências aos serviços bancários e aos supermercados, que tiveram mudanças, para melhor, a partir do uso da TI. No governo isto ainda não chegou, segundo comentários dos entrevistados.

Três pessoas citaram que na questão de eficiência interna, ligada à governança, a TI não adianta, pois são situações que não mudam mais. É uma falta de crença na possibilidade de mudança no setor público.

Três pessoas também citaram que no âmbito interno do governo a TI não deveria ser muito usada para não gerar mais desemprego.

Uma última referência ainda merece destaque, a de um pedreiro, de 55 anos, que disse que o governo deveria usar mais a TI na parte de controle. Melhores serviços não estão sendo deixados de ser prestados por falta do computador, mas por falta de mais controle interno. O pouco que o governo usa, tanto interno como para fiscalizar as empresas, de pouco adianta, pois o pessoal acha a forma de burlar os controles. (citou como exemplo conhecer repartições que trabalham com “ponto eletrônico”, mas que é fraudado da mesma forma).

Finalmente, as análises obtidas a partir deste instrumento de pesquisa, indicam que os participantes são detentores de expectativa em relação à utilização da TI pelo governo. Estas respostas serão usadas nos próximos tópicos deste capítulo, compondo com os demais dados obtidos pelos outros levantamentos, aqui relatados, a resposta para a pergunta de pesquisa e a análise das hipóteses formuladas.

5.2 Programa de Governo Eletrônico do Estado do Paraná: e-Paraná

Algumas informações de contexto precisam ser apresentadas. O Estado do Paraná está localizado na região sul do Brasil, tendo uma população de aproximadamente 9.560.000, segundo o censo demográfico do IBGE de 2000¹⁶. É dividido em 399 municípios.

No que diz respeito ao uso da TI, o Estado conta com a CELEPAR - Cia de Informática do Paraná, empresa de economia mista, criada através da Lei 4945, de 30 de outubro de 1964. A CELEPAR foi a primeira empresa de informática pública do Brasil e nesta pesquisa foi identificada como principal agente de mobilização e implementação das ações do programa de Governo Eletrônico do Estado, o e-Paraná.

As informações procuradas nesta fase da pesquisa foram:

- O histórico do programa e-Paraná, sua evolução, situação atual e perspectivas de evoluções já definidas.
- Os conceitos que sustentam o programa, procurando o estabelecimento de uma relação com o referencial teórico já apresentado.
- Os produtos e resultados já apresentados pelo programa.
- Perfil dos usuários do programa.
- A identificação da existência de formas de comunicação entre o programa e a população, bem como as formas adotadas para o levantamento das expectativas.
- Outras informações relevantes no contexto desta pesquisa.

As técnicas utilizadas para a obtenção destas informações, conforme já citado no capítulo 4 – Metodologia, foram:

¹⁶ Fonte: site www.ibge.gov.br, acessado em 29 de janeiro de 2003.

- Entrevista com a coordenadora do programa de Governo Eletrônico, no âmbito da CELEPAR – Cia de Informática do Paraná.
- Consulta em materiais disponibilizados pela coordenadora a partir da entrevista.
- Consulta a materiais disponíveis no site do governo do Estado do Paraná, a respeito do seu programa de Governo Eletrônico.
- Pesquisas no site de serviços do governo do Estado, o www.pr.gov.br.
- Pesquisa bibliográfica de dados sobre o programa de Governo Eletrônico do Estado do Paraná (Cunha, 2000; Akutsu e Pinho 2002; Fernandes 2001; Alves 2002).
- Outros contatos com a coordenadora do programa e com pessoas ligadas ao projeto, visando dirimir dúvidas e buscar informações adicionais.

5.2.1 Histórico e situação atual do e-Paraná

Segundo informações colhidas na entrevista e no site do projeto e-Paraná¹⁷, o programa é mais um produto da constante evolução do uso da Tecnologia da Informação no Estado do Paraná.

O Estado do Paraná vem apresentando uma significativa evolução e mudança no perfil do uso da Tecnologia da Informação. O início da utilização pode ser localizado na década de 60, com o emprego da Tecnologia da Informação para o processamento da folha de pagamento, na seqüência o processamento do sistema de contabilidade e assim sucessivamente, nas atividades internas necessárias ao funcionamento do Estado.

No meio da década de 90, constatou-se uma mudança significativa no uso da Tecnologia da Informação no Estado do Paraná. Mantendo o pioneirismo da década de 60, o Estado foi inovador ao utilizar a Internet para a publicação, através de um portal WEB, das suas informações institucionais (Cunha, 2000: 93).

A primeira versão do portal paranaense, www.pr.gov.br, foi implantada em setembro de 1995. Foi o primeiro *site* oficial de governo estadual no Brasil. O potencial da Internet para comunicação com o cidadão foi percebido pelas organizações estaduais e vários serviços começaram a ser agregados ao *site* durante os anos de 1996 e 1997. Em abril de 1998, implantou-se a Rede Cidadão, um portal que congregava os serviços públicos ao cidadão no

Estado do Paraná. O objetivo central foi, à época, evitar que o cidadão se deslocasse até os órgãos públicos e tivesse que enfrentar filas. Na sua implantação, houve uma parceria da CELEPAR – Companhia de Informática do Paraná, com as organizações estaduais de água e saneamento (SANEPAR), energia (COPEL), trânsito (DETRAN/PR), o banco estadual (BANESTADO) e a Prefeitura Municipal de Curitiba. Para divulgação dos serviços eletrônicos foi feita uma campanha de marketing simultânea em outros meios de comunicação.

O projeto Rede Cidadão foi o embrião de um projeto maior que começou a tomar forma no ano 2000, o programa e-Paraná. Concebido por um grupo de gestores do alto escalão do governo do Estado do Paraná, o projeto tomou forma privilegiando três frentes: a) a alfabetização digital; b) a criação de pontos de acesso em todo o Estado; e c) a criação de um novo portal com serviços e informações do Estado do Paraná.

O programa criado pelo Decreto Estadual 3769/2001 foi lançado oficialmente no dia 26 de março de 2001. As informações do site do programa¹⁸ registram que o e-Paraná é o projeto de Governo Eletrônico do Paraná que utiliza a Internet para disponibilizar serviços e informações para a cidadania - o que traduz a postura do Governo do Estado de realizar uma administração mais voltada para o cidadão – tendo como foco a qualidade de vida da população, estando fortemente baseado em três pilares:

- Ampliação significativa dos serviços na Internet.
- Criação de pontos de acesso para a população usufruir dos serviços públicos, visando diminuir os excluídos deste processo.
- Alfabetização digital.

Buscando como benefícios:

- Todos os serviços em um único portal.
- Redução de custos para a Administração Pública.
- Economia para o cidadão (sem deslocamento, sem filas, 24 horas por dia...).
- Transparência na Administração Pública.

¹⁷ <http://www.pr.gov.br/e-parana> em 10/12/2002

¹⁸ Site <http://www.pr.gov.br/e-parana/index.shtml>

- Maior qualidade nos serviços.
- Democratização do acesso à informação e ao serviço público.
- Interligação com outros órgãos.

Cada um dos três pilares definidos tiveram ações específicas visando o seu fortalecimento. A ampliação significativa de serviços na Internet pode ser constatada por alguns números. No final de 2002 o e-Paraná dispunha de 1650 itens de serviços e informações, e o conjunto de acessos aos serviços eletrônicos do Estado gerava 13 milhões de acessos ao mês, enquanto em março de 2001, este número havia sido da ordem de 1000 serviços e 4 milhões de acessos ao mês.

O pilar de alfabetização digital contou com o programa CELEPAR na Comunidade, descrito com detalhes neste capítulo, representando a oportunidade de um primeiro contato com a TI a 30 mil pessoas de todas as regiões do Paraná.

Os pontos de acesso, que consiste na instalação de microcomputador conectado à Internet em locais de grande circulação de público e na capacitação de pessoas para que possam orientar e ajudar os que queiram usar, atingiu a marca de 36 pontos instalados. Destes, 20 estão instalados em Curitiba e os demais no interior do Estado.

No desenvolvimento e implantação do programa uma estrutura multi-secretarias foi estabelecida, com representantes do nível decisório das Secretarias de Estado, tendo a CELEPAR a coordenação executiva.

O projeto e as iniciativas que o antecederam, foram e são objeto de premiações e também de alguns estudos e citações.

Em 1999, o antecessor do e-Paraná, o projeto Rede Cidadão, foi escolhido como o melhor site de governo na Internet, durante a V CONIP – Congresso Nacional de Informática Pública, realizado em São Paulo. Concorreram sites de 45 órgãos públicos, da esfera estadual, municipal e federal.

Em março de 2002, o site do e-Paraná recebeu o troféu TOP3, como um dos três melhores sites na categoria Regional Paraná.

Em 2002, uma pesquisa realizada pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro – FIRJAN, elegeu o site do Estado do Paraná como o melhor site de governo do Brasil.

Fernandes(2001) em seu estudo e-Governo no Brasil apresentou uma classificação das iniciativas dos Estados na área de Governo Eletrônico e as classifica em quatro categorias: 1) Estados sem iniciativas identificadas; 2) Estados com e-gov incipiente; 3) Estados com e-gov com serviços on-line; e 4) Estados com iniciativas mais complexas de e-gov.

O programa do Estado do Paraná compôs o quarto grupo, o dos Estados com iniciativas mais complexas de e-gov.

Akutsu e Pinho (2002) fizeram um estudo cujo objetivo geral foi “analisar como a *Internet*, um dos instrumentos básicos da nova Sociedade da Informação, tem sido utilizado pelos gestores públicos para incremento da *accountability* e para a construção de uma sociedade mais democrática”. Embora os resultados tenham apontado um baixo nível de *Accountability* nos portais pesquisados, alguns comentários foram feitos:

“Inovações relevantes foram observadas em relação aos serviços e informações disponíveis aos cidadãos. A preocupação com a accountability é evidenciada em dois portais, os dos estados do Paraná e do Rio Grande do Sul. O compromisso pela transparência das informações, conforme declaração publicada na Internet pelos dois governos, representa importante avanço na construção de uma sociedade mais democrática” (Akutsu e Pinho, 2002: 12)

“Na verificação da existência de inovações relativas à interação entre governos e cidadãos, foram constatadas nos portais novas formas de comunicação com a sociedade utilizando-se a Internet: canal de comunicação com a autoridade máxima do Poder Executivo, conforme observado no portal do Ceará: “Cartilha do Cidadão”, incentivando o cidadão a exercer sua cidadania (Paraná); divulgação do processo de orçamento participativo (Pernambuco e Rio Grande do Sul); criação de locais de acesso público à Internet (Belo Horizonte e Porto Alegre); e adoção de políticas que assegurem o acesso à Internet aos portadores de necessidade especial (Prefeitura de São Paulo). Esses resultados sinalizam que alguns traços da Sociedade da Informação já estão presentes na sociedade brasileira, ainda que de forma embrionária”. (Akutsu e Pinho, 2002: 12)

Todas as fontes de informações buscadas mostraram o programa com uma forma dinâmica e em constante evolução. Em entrevista realizada, a coordenadora do programa, no âmbito da CELEPAR, citou que um novo portal já está em desenvolvimento (entrevista feita em dezembro de 2002) e que uma importante transformação está ocorrendo, apresentando um relatório de gestão da empresa com alguns indícios de mudanças expressivas nos conceitos.

O programa de Governo Eletrônico do Estado surgiu como mais um projeto envolvendo TI no Estado, com um forte vínculo com outras atividades e projetos em andamento, mas, de certa

forma, com vida própria. Mas um novo entendimento está se consolidando: Governo Eletrônico é mais do que o projeto e-Paraná se propunha na sua criação. Um material interno da empresa aponta esta mudança de entendimento:

"Os objetivos de Governo Eletrônico são os mesmos objetivos de um bom governo: o exercício de autoridade política, econômica e administrativa para executar o plano de um governante democraticamente eleito. O objetivo estratégico do governo eletrônico é suportar e simplificar o relacionamento entre o governo (todas as esferas), o cidadão e as empresas. A informática é uma ferramenta para o governo, mas a obtenção, o tratamento, a disponibilização e o uso da informação está na base de toda a ação governamental.

É possível fazer uma subdivisão do uso da Tecnologia da Informação - TI no governo. Esta divisão é artificial, já que um aspecto do uso da tecnologia influencia sobremaneira outra área, mas ela exemplifica os usos possíveis. Assim, a tecnologia pode ser usada no governo para:

Ação administrativa, gerencial e estratégica – na melhoria da capacidade de governança, a melhoria da eficiência, eficácia e transparência de processos governamentais. Resposta mais alinhada às expectativas do cidadão. Melhor gerenciamento dos recursos humanos, financeiros e de informação. Na tomada de decisão, formulação de políticas públicas e monitoramento da implementação dessas políticas, no acompanhamento da execução dos Planos de Governo;

Relacionamento com a sociedade – desde o fornecimento de informações (transparência) até a busca de uma maior participação do cidadão, a partir de práticas relacionadas ao conceito de e-democracia, buscando, através da TI, ação revolucionária na relação entre o Estado e o cidadão. A interação ampliada e responsável com a sociedade (accountability).

Prestação de serviços - a entrega dos serviços públicos através de canais eletrônicos, com maior velocidade, maior qualidade, um governo disponível 24 horas por dia, 7 dias na semana. Novos serviços já são desenhados suportados por tecnologia. É o uso da Internet e de outros meios eletrônicos para ampliar a prestação.

O Governo Eletrônico integra as diversas ações do uso da TI no governo. A percepção e ação coordenada ampliam a possibilidade de resultados positivos. A ação sobre os diversos eixos possibilita discernir quanto às prioridades a serem consideradas, levando em conta os resultados gerais esperados. Os governos são dependentes do bom uso da tecnologia, já que toda a sua ação é informação-intensiva. Há um grande acervo de sistemas e tecnologias de uso maduro, e o projeto de governo eletrônico vem privilegiar a visão integrada, que preserva investimentos já realizados, reordena a aplicação de recursos e possibilita a criação de novos processos e formas de fazer atividades tradicionais que revolucionam níveis de atendimento, de qualidade e quantidade da prestação de serviços a cidadãos e empresas."

5.2.2 e-Paraná: Produtos e Resultados

5.2.2.1 Pontos de acesso – principais resultados

Foram criados 36 pontos de acesso envolvendo localidades da capital e do interior do Estado do Paraná, conforme já citado, envolvendo a disponibilidade de computador e conexão à Internet e capacitação de pessoas para auxiliar na operação do sistema e na busca das informações e serviços.

Além da instalação destes pontos de acesso, foram feitas apresentações de divulgação dos serviços e informações disponíveis em órgãos da administração, estimulando que os funcionários do Estado utilizem, através dos recursos de TI disponíveis nos locais de trabalho, os serviços eletrônicos do Estado.

Um estande do e-Paraná foi montado em feiras e eventos do Estado, levando a um grande público o acesso aos serviços e informações.

Foram feitas parcerias com outras instituições. A coordenadora citou a parceria feita com o Serviço Federal de Processamento de Dados - SERPRO, cujas dependências são próximas às da CELEPAR. Em conjunto lançaram o projeto “Mexa na Internet do seu vizinho”, que procurou mobilizar a população da região próxima às suas dependências para que utilizassem os pontos de acesso lá instalados e conhecessem os serviços e informações disponíveis.

Curitiba tem um ponto de grande concentração de pessoas que já faz parte do roteiro turístico da cidade, é a “Feirinha do Largo da Ordem”, uma feira realizada todos os domingos. Também na feirinha foi instalado um ponto de acesso e uma ação de divulgação foi feita.

5.2.2.2 Serviços e informações – principais resultados

Nos últimos meses de 2002, a média do número de acesso ao mês foi da ordem de 13 milhões de acessos, segundo informações obtidas junto às áreas técnicas da CELEPAR e confirmada pela coordenadora do projeto. O site disponibiliza 1650 itens de informações ou serviços.

O objetivo de ampliação dos serviços eletrônicos contemplou a formação de um grupo de trabalho, o mapeamento de serviços potenciais, o estabelecimento de regras estritas de ordenação dos serviços no portal – por área de interesse do cidadão e não por órgão ou entidade, a obrigatoriedade da presença dos serviços no portal, o treinamento dos funcionários envolvidos com os novos processos implantados.

Após o lançamento do e-Paraná, foram sendo agregados serviços com diferentes características. Alguns voltados à Administração Pública Estadual, como o de compras através de leilão eletrônico, o Compras-Paraná, ou o que torna disponível na Internet o contracheque do pagamento dos servidores. A relação com outras esferas de poder, como municípios, câmaras municipais, Tribunal de Contas foram suportadas por novos serviços disponibilizados. A relação das empresas com o Estado também contou com novos serviços, como o catálogo de produtos e serviços do Paraná, ou a Agência de Rede na Internet, a AR-Internet, produto da Secretaria da Receita Estadual, que leva aos contadores ou proprietários de empresas a possibilidade de realizar uma gama de 70 serviços, antes só possíveis com a presença física nas agências de rendas do Estado. No relacionamento com o cidadão e a sociedade foram disponibilizados serviços que permitem consultas ao protocolo integrado do Estado, o acompanhamento das realizações do Governo, um serviço de “Quem é Quem”, que permite conhecer toda a estrutura do Estado e obter as formas de contato, como e-mail e telefone, as informações exigidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal também foram publicadas, serviços de Fale Conosco (com os gestores do programa), Fale com o Ouvidor e Fale com o Governador também foram postos a serviço do cidadão. O usuário do site conta sempre com um serviço de “procurei e não encontrei”, através do qual pode se comunicar com o Estado informando que não encontrou no site algum serviço.

Além de serviços e informações do Estado, o site oferece links para o acesso de serviços e informações de interesse da população que não são do Estado. Como, por exemplo, serviços de achados e perdidos, de consulta à lista telefônica, de divulgação de resultados de vestibulares, além de links com outros sites governamentais.

Os serviços que apresentam o maior número de acesso, próximo a 50% do total, são os serviços do DETRAN e os serviços da AR-Internet, já citada.

Os serviços do DETRAN, ainda segundo a coordenadora do projeto, têm como principais usuários proprietários de veículos, motoristas habilitados, despachantes e pessoas que trabalham com o comércio de veículos.

Os serviços da AR-Internet são dirigidos aos contadores e/ou responsáveis pelas empresas do Estado.

O e-Prefeituras, entendido como um integrante do projeto de Governo Eletrônico do Estado, é o estabelecimento de um canal de comunicação, via Internet, para aproximar as prefeituras do Paraná dos governos estadual e federal. O portal do e-Prefeituras disponibiliza às prefeituras

municipais um conjunto de informações gratuitas, com acesso exclusivo e controlado, como Indicadores do FPM¹⁹, repasses financeiros federais e estaduais, protocolo integrado do Estado, informações agro-pecuárias, de saúde, educação, obras do governo estadual e fontes de financiamento, entre outras. Disponibiliza, ainda, um conjunto de aplicativos a serem utilizados pela gestão municipal, como lista telefônica interna, cadastro de contatos, agenda do prefeito, atos legais, pedidos e reivindicações da sociedade. São resultados do projeto 391 prefeituras implantadas, com perspectivas de implantar, ainda neste exercício, nos 399 municípios do Paraná. Mais de 2.400 usuários cadastrados, servidores municipais, 150 links ativos para sites de interesse de prefeituras e 20 serviços especialmente desenvolvidos para elas.

Um novo produto, ainda em desenvolvimento, citado pela coordenadora e que integrará o projeto de Governo Eletrônico do Estado, é o Portal da Comunidade, com o objetivo de auxiliar a organizar a vida das comunidades do Paraná. Neste espaço eletrônico haverá locais para o anúncio de eventos, empregos, serviços (como de encanadores, pedreiros, costureiras etc.), classificados, doações, projetos comunitários, além de referências para acesso a outros sites comunitários. O portal vai atender, por exemplo, associações de moradores, clubes de mães, grupos de apoio a instituições hospitalares ou de abrigos, pastorais sociais, conselhos tutelares e corporações voluntárias, entre outros. Quer-se estimular o crescimento social, dando às pessoas a oportunidade de um entrosamento maior na sociedade, além de apresentar um meio para que elas possam procurar e até aumentar as suas rendas.

Também não há registro na empresa do perfil dos usuários do site e dos serviços. A pesquisa feita em 2000 “Portal de Serviços Públicos e de Informações ao Cidadão: Estudo de Casos no Brasil” (Cunha, 2000), estudou diversos sites de governo, entre eles o do Estado do Paraná, estabelecendo um perfil dos participantes daquele estudo de caso, abaixo exposto.

Frequência de uso: 73% acessavam a Internet diariamente, enquanto 23% acessavam uma ou algumas vezes por semana.

Local onde usa a internet: as respostas (509), apresentaram a seguinte distribuição: 421 acessavam do local de trabalho, 258 em casa (destes, 193 acessam em casa e no trabalho),

¹⁹ FPM – Fundo de Participação dos Municípios, que define o valor do repasse da cota do ICMS que o Estado faz aos Municípios.

seguidos de escola com 89, casa de amigos com 48, em local público com 20 e outros com 21 respostas.

Local onde estava ao responder à pesquisa: 74% estavam no trabalho, enquanto 23% estavam em casa, 2% na escola e 1% respondeu que estava em outros lugares.

Ao iniciar o preenchimento da pesquisa, 67% estavam no site em decorrência da sua atuação profissional com o governo, enquanto 23% estavam no relacionamento particular com o governo.

Quanto à motivação que levou ir até o site, foram identificados os seguintes motivos: Obter informações sobre ação de governo ou dirigente público (284 respostas); Obter orientações quanto a serviços e procedimentos (274 respostas); Consultar seus dados, como multas, processos ou contas de luz (271 respostas); Solicitar serviço público, como pagar um imposto ou entregar uma declaração (210 respostas); Navegar sem propósito específico (156 respostas); Expressar seu ponto de vista sobre ações do governo ou sobre o governo (51 respostas); Contatar dirigente público, vereador, deputado, senador ou candidato (47 respostas); e outros motivos (67 respostas).

Quanto à motivação para usar um site de governo: Evitar deslocamento (316 respostas); É mais rápido (293 respostas); Está disponível fora do horário comercial (281 respostas); Não enfrentar filas (265 respostas); O processo é mais simples (235 respostas); É confortável (226 respostas); É moderno (164 respostas); Não existe outra alternativa (53 respostas); e outros motivos (33 respostas).

Quanto ao sexo, 71% eram do sexo masculino e 29% feminino.

Quanto à escolaridade: Terceiro grau completo 30%; Terceiro grau incompleto 30%; Pós-graduação 25%, Segundo grau completo 11% ; e até o segundo grau (incompleto) 4%.

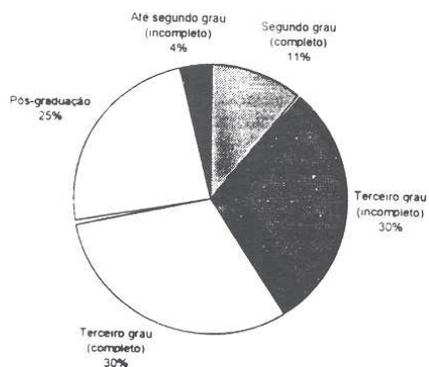


Figura 1 - Perfil do usuário do site do governo: escolaridade

Quanto idade: Entre 18 e 34 anos 54%; Entre 35 e 54 anos 40%; Menos de 18 anos 4%; e 55 anos ou mais 2%.

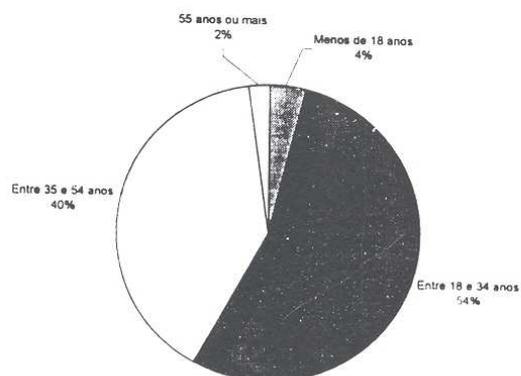


Figura 2 - Perfil do usuário do site do governo: idade

Quanto ao perfil de renda: Classe A 30%; Classe B 50%; Classe C 16%; Classe D 3%; e Classe E 1%.²⁰

²⁰ A autora registra que a classificação social foi obtida pela utilização da tabela ABIPEME, citando Steiner, Neto, P.J. Pesquisa em marketing I, II e III. Curitiba: Centro de Pesquisa em Pós-Graduação – CEPPAD, Universidade Federal do Paraná, 1999.

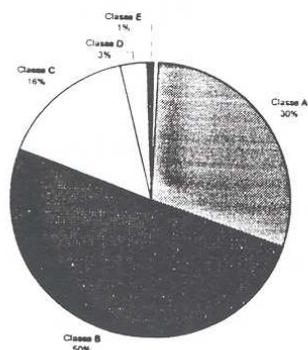


Figura 3 - Perfil do usuário do site do governo: renda

5.2.3 e-Paraná: Perspectivas identificadas

Foram comentadas pela coordenadora do projeto algumas perspectivas para o projeto. Todas tendo como eixo um maior alinhamento do conjunto das iniciativas em curso na área de TI com o projeto de Governo Eletrônico. O projeto ainda é visto como uma iniciativa independente, ainda não há um entendimento no Estado como o registrado num documento produzido pela CELEPAR: “O conceito do Governo Eletrônico é entendido, no Paraná, nas frentes de governança, e-democracia e relacionamento do governo com a sociedade e cidadão (onde se inclui a prestação de serviços). A informática pública no Estado se orientou pelos balizadores de governo eletrônico e o projeto e-Paraná e seus produtos são a concretização desta visão do governo. O diferencial do projeto não é só o portal, mas o alinhamento das ações no governo, que preserva os investimentos legados, historicamente ligados a aplicações de governança, e alavanca as ações de informática governamental com foco no cidadão”.

A busca deste alinhamento, ainda segundo a coordenadora, tem levado ao surgimento de projetos com perfil mais voltado ao cidadão, independente de serviços do Estado, como o portal da comunidade, já comentado.

Ainda no contexto deste novo alinhamento foram citadas iniciativas, que passam a compor o novo conceito de Governo Eletrônico, como o projeto de conexão de escolas à Internet e outros projetos em desenvolvimento no Estado.

Assim, conclui a coordenadora, pensar em Governo Eletrônico não é mais pensar em serviços a serem disponibilizados no site do Estado, mas pensar, de forma abrangente, alternativas do uso da TI na melhoria de condição de vida do cidadão, buscando também novos patamares de acesso à tecnologia.

5.3 Alfabetização Digital no Âmbito do e-Paraná: CELEPAR na Comunidade

O CELEPAR na Comunidade é a principal iniciativa que sustenta o pilar de alfabetização digital do projeto de Governo Eletrônico do Estado do Paraná. Esta iniciativa surgiu em 1999 como um programa voluntário criado por um grupo de funcionários da empresa, associado a um conjunto de outras atividades que marcaram a comemoração dos 35 anos de fundação da CELEPAR e 25 de fundação da FUNCEL²¹. Textos de divulgação da época registram esta característica do programa:

“Ao longo dos seus 35 anos de existência, a CELEPAR tem buscado oferecer serviços que contribuam, de forma direta ou indireta, para a melhoria da condição de vida do cidadão paranaense, serviços estes sempre suportados pela Tecnologia da Informação.

Para registrar e marcar a passagem dos 35 anos da CELEPAR e dos 25 anos da Fundação CELEPAR, os empregados destas estão compartilhando com um segmento especial da comunidade um pouco mais da experiência acumulada neste período, através de uma iniciativa denominada "CELEPAR na Comunidade". Trata-se de um programa de voluntariado que busca, num primeiro momento, a disseminação da informática e do seu potencial de uso no dia-a-dia a alunos de algumas escolas públicas da rede estadual de ensino fundamental e médio, localizadas na Região Metropolitana de Curitiba”.

O objetivo do programa sempre foi oferecer oportunidades de acesso à TI, em especial ao computador e à Internet, aos que não tinham condições para tal. Segundo registros no site do programa²², esta primeira etapa ocorreu no período de 18 de outubro a 12 de novembro de 1999, tendo a participação de 2.200 alunos de quatro escolas públicas de Curitiba.

O programa foi estruturado buscando, em primeiro lugar, mostrar aos participantes que eles têm condições de usar os recursos da TI, quebrando uma barreira existente nos que nunca tinham utilizado o computador. Superada esta barreira, o objetivo era mostrar aos participantes o potencial que o computador e a Internet têm em três grandes aspectos da vida: a) na vida escolar; b) na vida profissional; e c) no exercício da cidadania.

A parte principal do programa era desenvolvida em laboratórios de informática, com computadores conectados à Internet, onde, através de um roteiro de páginas disponíveis na Internet, os participantes iam dominando o uso do computador, ao mesmo tempo que já

²¹ A FUNCEL é a Fundação CELEPAR, mantida pelo corpo funcional da CELEPAR e pela mesma, que desenvolve atividades sociais, culturais e recreativas, além de operacionalizar os benefícios e serviços assistenciais aos funcionários da CELEPAR.

²² Ver site <http://www.pr.gov.br/comunidade/comecou.shtml>.

navegavam por páginas com conteúdo associado aos temas acima citados. O instrutor e os monitores ressaltavam a importância de determinados conteúdos e possibilidades. No desenvolver do treinamento, questões eram lançadas e os participantes desafiados a encontrarem respostas para as mesmas. A conclusão do treinamento se dava com a elaboração de uma página na Internet que registrava a visita deles, com algumas fotos, e com um conteúdo por eles elaborado²³. O programa era desenvolvido em laboratório instalado nas dependências da CELEPAR e, ao mesmo tempo, em laboratório nas dependências da escola. Uma equipe atendia os participantes na CELEPAR e outra se deslocava até a escola.

Esta iniciativa retornou com um caráter institucional, não mais voluntário, no ano de 2001, para ser um dos pilares do programa de Governo Eletrônico do Estado.

O programa sofreu pequenas adaptações, foi tirada a parte de elaboração de uma página na Internet de cada evento, ao mesmo tempo que foi reforçada uma parte inicial de primeiro contato com o computador, pois nesta fase institucional o programa não era mais voltado para alunos de escolas, mas para a população em geral, de todas as idades e condições sociais. As primeiras experiências mostraram que este grupo tinha uma dificuldade maior de domínio do computador, se comparada à que tinham os estudantes, o que sugeriu um maior tempo de ambientação.

A partir desta retomada de 2001, até o fim de 2002 o programa tinha atingido a marca de 30 mil participantes, em 65 municípios de todas as regiões do Estado do Paraná. O programa, nesta segunda fase, contou com dois treinamentos. Um denominado Despertar para a Informática, que atingiu 29.760 participantes, e um segundo, destinado à formação de multiplicadores, pessoas que, por iniciativa dos municípios, dessem continuidade ao programa, atingindo 240 multiplicadores.

O programa era sempre desenvolvido em parceria com os municípios e outras entidades locais. Normalmente escolas e associações comunitárias.

Os registros encontrados apontam a participação de turmas com perfis bastante específicos. Ao longo do período o programa foi realizado em comunidades indígenas, outras vezes voltados a alunos especiais, normalmente com a participação da APAE local, outras para

²³ A página http://www.pr.gov.br/comunidade/celepar_comunidade/18out.html registra a participação da primeira turma.

categorias de trabalhadores típicas do Estado do Paraná, como foi o caso de cortadores de cana, no interior do Estado, e pescadores na região litorânea.

Ainda segundo registros do site do programa, o mesmo foi premiado em 2000 e 2001 com a Medalha do Mérito Educacional, prêmio dado pelo Estado do Paraná, por meio da Secretaria de Educação, às iniciativas de destaque na área educacional. Em 2002, o programa recebeu o prêmio Troféu Empresa Cidadã, concedido pela Associação dos Dirigentes de Vendas e Marketing do Brasil (ADVB/PR) e Instituto de Marketing de Negócios da Bahia. A premiação aconteceu durante o 6º Fórum Nacional de Cidadania Empresarial: caminhos para a construção de um novo Brasil, realizado em Curitiba, nos dias 8, 9 e 10 de outubro de 2002, onde o Celepar na Comunidade foi apresentado.

O programa também esteve presente nas edições de 2000 e 2001 do Guia da Boa Cidadania Corporativa, da revista Exame.

Quanto aos resultados do programa, além dos dados quantitativos já citados, dois aspectos foram identificados na pesquisa. O primeiro foi durante a realização da pesquisa junto aos participantes do programa, descrita no item 5.1 Expectativas em relação à utilização da TI pelo governo. Nas entrevistas e nas interações ocorridas, participantes demonstravam a expectativa com a continuidade da capacitação. Mesmo que no início do treinamento eram apresentados os objetivos do mesmo, buscando caracterizar a função de despertar para o assunto, no encerramento do programa eram comuns perguntas e colocações como: “e quando continua?”, ou “agora que já perdemos o medo, podemos aprender de verdade”, ou ainda “pena que não vai continuar”.

Alves (2002) realizou uma pesquisa junto ao público que participou das primeiras turmas do programa CELEPAR na Comunidade em 1999. Na pesquisa foram aplicados 164 questionários entre os 587 primeiros participantes do programa, todos alunos de uma das escolas. Algumas conclusões apresentadas pelo autor:

- Para 19% dos alunos ficou mais fácil fazer os trabalhos pedidos pela escola e 31% acreditam que a informática auxiliou nas pesquisas e ficou mais fácil adquirir conhecimentos. Segundo o autor:

“Aqui fica claro o desenvolvimento de competência para encontrar a informação e fazer uso dela. Para eles, mais que o acesso à informação, o importante foi aprender a transformar estas informações em conhecimento”.

- Quanto ao treinamento, 11% deles dizem ser importante porque aprendeu a manusear o computador.
- Para 24% dos alunos treinados, o curso auxiliará no futuro profissional, 22% destes dizem que o curso auxiliará porque o mercado de trabalho exige conhecimento nesta área, o autor comenta:

“Podemos observar que os jovens conseguem visualizar as necessidades impostas pelo mercado de trabalho, onde candidatos/profissionais que dominam a ferramenta são valorizados e aqueles que detêm conhecimento sobre o maior número de programas são os preferidos para preenchimento das vagas”.

- Com relação à possibilidade de acesso ao computador e à Internet, o autor comenta:

“Na amostra estudada, dois anos após o treinamento vimos que 42% não têm nenhum meio de acesso à Internet. Encontramos aqui um problema trazido pelo projeto que apresentou a estes jovens a informática, deu-lhes a oportunidade de conhecer a Internet, mas não garantiu a continuidade de seus acessos aos meios.

As comunidades envolvidas não estão atentas a estas necessidades de seus jovens e acreditam ser papel da escola a manutenção do acesso à informática e Internet”.

5.4 Comparação entre as Expectativas e a Situação Encontrada

A natureza da pesquisa e, em decorrência, das técnicas utilizadas não permite um tratamento quantitativo que determine o grau de aproximação entre as expectativas que os potencialmente excluídos têm da utilização da TI pelo Governo e as práticas verificadas no programa de Governo Eletrônico implantado no Estado do Paraná. Entretanto, algumas evidências devem ser consideradas.

A âncora principal do projeto de Governo Eletrônico do Estado do Paraná é a prestação de serviços ao cidadão pela Internet. Entre os três pilares definidos: serviços, pontos de acesso e alfabetização digital, verificou-se que no tocante a serviços prestados, existem 1650 itens de informações e serviços que geram 13 milhões de acessos ao mês. Com relação a ponto de acesso, foram criados 36 pontos exclusivos, além de ter sido aumentada a possibilidade de acesso do servidor público nos seus locais de trabalho. O programa de alfabetização digital levou o programa Despertar para a Informática para 30 mil pessoas em todo o Estado do Paraná.

A predominância dos resultados do pilar de serviços é clara, retratada pela quantidade de itens de serviços e informações e acessos ao mês. São números muito significativos, se considerada

a estatística apresentada que menos de 10% da população têm acesso à Internet. No Paraná, este número ficaria num patamar abaixo de 1 milhão de pessoas com acesso. Num público de 1 milhão de pessoas com condições de acesso, o número de 13 milhões de acessos/mês é significativo. Os 36 pontos de acessos criados é um número muito modesto, principalmente considerando que 20 estão em Curitiba e apenas 16 nos demais 398 municípios do Estado. O número de 30 mil participantes do programa de alfabetização é um número que merece ser comemorado e destacado pela importância da iniciativa, mas o público atingido representa apenas, aproximadamente, 0,35%²⁴ dos paranaenses sem acesso à Internet.

A natureza dos serviços ofertados e do público tomador destes serviços é diferente das principais expectativas e do perfil dos pesquisados. Enquanto as expectativas principais se relacionam com a questão de emprego, saúde, miséria/fome e educação, representando 77,8% das expectativas levantadas, os resultados mais expressivos estão relacionados à prestação de serviços pela Internet. Dois grupos de serviços, os do DETRAN e da Secretaria da Fazenda representam 50% dos acessos aos serviços.

Quanto ao aspecto de capacitação em TI para melhorar a condição de trabalho e emprego, prioridade entre as expectativas, não foram encontradas ações estruturadas no âmbito do programa de Governo Eletrônico do Estado. Nem os treinamentos do CELEPAR na comunidade podem ser enquadrados nesta expectativa, pois visam mais um despertar do que uma capacitação. No site do Governo, no item trabalho, é encontrada uma série de informações e serviços. O mais próximo da expectativa apresentada é um de oferta de vagas e registro de candidatos a emprego, da Secretaria de Relações do Trabalho.

A iniciativa em curso, do Portal da Comunidade, descrita no item 5.2.3 – Serviços e informações: principais resultados - vai, em parte, ao encontro desta expectativa. O Portal possibilitará o atendimento de um dos vieses desta expectativa, que é divulgação dos serviços de uma comunidade por meio da internet.

As questões apresentadas quanto à saúde são bastante básicas, e, normalmente, de responsabilidade da esfera municipal. Embora a área de saúde do Estado do Paraná conte com uma razoável gama de serviços e informações, no âmbito do projeto de Governo Eletrônico, com relação a estas questões básicas não foram encontradas ações.

²⁴ Considerando a existência de aproximadamente 8.500.000 paranaenses sem acesso à Internet.

Quanto à terceira expectativa mais apresentada, ações voltadas à diminuição das condições de miséria e fome, não foram identificadas ações estruturadas no âmbito do programa de Governo Eletrônico do Estado.

Com relação à expectativa apresentada em quarto lugar, melhores condições para a educação através do uso da TI, algumas iniciativas foram encontradas. O site do Estado apresenta uma série de serviços e informações voltados à área de educação. Foram identificadas entre as ações prioritária do programa e em curso no final de 2002, a conexão de escolas à internet e o apoio no aparelhamento dos laboratórios, além de um maior emprego da TI na área pedagógica. Cabe registro que o uso da informática pela Secretaria de Educação do Estado é significativo, mas, até então, voltado prioritariamente para as questões administrativas da secretaria.

Ainda comparando realidade e expectativa, a expectativa existente em relação ao programa de alfabetização digital é maior do que os resultados oferecidos pelo programa, tanto no que diz respeito à continuidade dos treinamentos, quanto no que diz respeito à criação de possibilidade de acesso.

6 Conclusões

6.1 Respostas à Pergunta de Pesquisa e Validação das Hipóteses

Feitos os relatos do capítulo 5 – Resultados da Pesquisa e a síntese dos itens acima, podemos retornar à pergunta de pesquisa e hipóteses formuladas.

Pergunta:

As expectativas, caso existam, de participantes do subprojeto CELEPAR na Comunidade, em relação às ações de aumento do exercício da cidadania que podem ser implementadas com o uso da Tecnologia da Informação, são confirmadas pelos produtos e ações, de mesma natureza, implantados no programa de Governo Eletrônico do Estado do Paraná, o e-Paraná?

Em primeiro lugar, a expectativa existe. Ela é parcialmente confirmada pelas ações e produtos do programa de Governo Eletrônico do Estado do Paraná. Os alicerces de alfabetização digital e criação de pontos de acesso vão ao encontro das expectativas apresentadas, mesmo que de forma ainda tímida. Os serviços disponíveis apresentam pouca aderência em relação às expectativas apresentadas.

Hipótese 1:

O público a ser pesquisado, potencialmente excluído da condição de uso da Tecnologia da Informação na sua relação direta com o Estado, é detentor de expectativas quanto à possibilidade de uso da Tecnologia da Informação pelo Estado nesta relação.

Esta hipótese foi confirmada, 87,4% dos entrevistados apresentaram expectativas claras com relação à utilização da TI nas relações deles com o Estado, expectativa esta também confirmada no processo de interação com os demais participantes.

Hipótese 2:

Existem expectativas comuns no que diz respeito ao entendimento e pressupostos do programa de alfabetização digital, enquanto que as demais expectativas em relação ao

uso da Tecnologia da Informação apresentam divergências em relação às práticas implantadas.

As expectativas com relação ao programa de alfabetização digital são as que mais se aproximam da prática constatada, cabendo registrar que os participantes tinham uma expectativa de continuidade e de condições posteriores de uso, que o programa não atende. As demais expectativas apresentam pouca convergência com as ações do programa implantado. Algumas iniciativas planejadas pelo programa tendem a se aproximar mais destas expectativas, mas ainda estão em fase de projeto.

Hipótese secundária 1:

Os participantes do programa de alfabetização digital têm expectativas que a Tecnologia da Informação poderia ser melhor utilizada, não na sua relação direta com o Estado, mas na gestão que o Estado faz dos serviços públicos.

Esta hipótese foi confirmada. Os participantes indicam que o aspecto de governança é o prioritário em relação aos demais. A diferença foi pequena, conforme registrado, para o aspecto de prestação de serviços, e muito grande em relação ao aspecto e-democracia.

Hipótese secundária 2:

No âmbito dos serviços prestados pelo Estado, a percepção do segmento a ser pesquisado é de que melhorias podem e devem ser feitas, independente do uso da Tecnologia da Informação, ou seja, não é a Tecnologia da Informação que trará, num primeiro momento, a melhoria na relação do cidadão com o Estado, não sendo ela, por decorrência, ainda um fator diferencial para o aumento do exercício da cidadania.

Esta hipótese foi negada. Conforme já citado, apenas 8,4% dos pesquisados declarou entender que a TI não é prioritária na melhoria da relação do Estado com o cidadão, enquanto 4,2% não souberam responder à questão. Os demais 87,4% apresentaram entendimento sobre a importância da TI na melhoria desta relação.

6.2 Considerações adicionais

Um aspecto que merece ser destacado é a ocorrência de características que povoam os quadrantes extremos de um cenário de uso da TI no governo. No âmbito da presente pesquisa, mesmo sabendo das suas limitações, foi encontrado, por um lado, um programa de Governo

Eletrônico em evolução e com uma sustentação teórica de vanguarda, enquanto, por outro lado, foram encontradas situações de carência em relação ao uso da TI nas questões públicas.

Conforme dados apresentados, o e-Paraná e seus componentes é um projeto de reconhecimento nacional. Reconhecimento este reafirmado pelas premiações e destaques que o projeto vem recebendo. Enquanto isto, o Brasil ocupa um privilegiado 18º. lugar (Zavala, 2002) na lista do *e-gov index*, classificação dos países a partir da perspectiva de uso da TI no governo.

O projeto de Governo Eletrônico do Estado do Paraná possui bases conceituais sólidas, muito próximas das encontradas nas referências bibliográficas desta pesquisa, e apresenta uma constante evolução. O entendimento acerca do projeto está longe de classificá-lo como apenas um portal de serviços na Internet, mas uma ação articulada de uso da TI, visando a melhoria da vida do cidadão, passando pela busca da sustentação nos pilares de prestação de serviços, governança e e-democracia.

Com relação aos três pilares foram encontrados produtos implantados no âmbito do projeto. A gama de serviços e informações disponíveis é grande, a TI tem sido usada nas questões internas do Estado há décadas, reafirmando o seu pioneirismo, e agora este uso interno passa a ser entendido como integrante do projeto de Governo Eletrônico. Mecanismos que busquem a participação também foram encontrados, desde o programa de alfabetização digital e a criação de pontos de acesso, que buscam uma maior inclusão, até facilidades encontradas no site como o “fale conosco”, “fale com o Ouvidor”, “fale com o Governador”, “procurei e não encontrei”, lista de autoridades do Estado com endereço e e-mail, prestação de contas do Estado na Internet, divulgação das ações governamentais também na Internet, etc.

Entretanto, evidências foram encontradas que todo este “estado da arte” é direcionado a uma minoria de cidadãos paranaenses. As características dos principais serviços oferecidos e dos principais usuários destes serviços demonstram este direcionamento.

Observando os dados estatísticos obtidos, o Estado do Paraná deve ter aproximadamente oito milhões e setecentos mil paranaenses sem acesso à Internet, mais que 90% da sua população. Alguns representantes deste enorme contingente, consultados nesta pesquisa, apresentaram uma expectativa em relação ao uso da TI pelo governo, associada a questões básicas das suas condições sociais, priorizando capacitação para o mercado de trabalho, melhoria no atendimento básico da saúde, controles mais eficientes para erradicar a fome e a miséria, condições de contato com a TI já na escola e outras com menor frequência.

Estas expectativas identificadas estão longe de estabelecer algum diálogo com as visões de uma nova Sociedade da Informação, onde o diferencial produtivo está no conhecimento, suportado pela tecnologia, e não mais no capital, estabelecendo-se novas relações e formas de trabalho. As expectativas apresentadas estiveram mais próximas da preocupação de ainda conseguir pertencer à sociedade tradicional.

Nas expectativas apresentadas, estiveram presentes preocupações com não aumentar as diferenças já existentes, ou seja, não aumentar a exclusão social. Não foram verificadas expectativas de aproximação a um novo modelo, uma nova sociedade, a Sociedade da Informação. A TI parece ser percebida como um instrumento básico para a conquista dos direitos sociais associados por Marshall (1988) ao exercício da cidadania.

O entendimento da TI como uma necessidade instrumental foi reforçado pelas visões apresentadas com relação à possibilidade do uso da TI para o aumento do exercício da cidadania, na linha do que é proposto como e-democracia. A percepção desta prioridade é baixa, além de haver uma rejeição à esta abordagem. A ênfase apresentada foi: “para conseguir isto o governo já tem outros mecanismos, não precisa da TI, é só usar”.

6.3 Conclusões e Comentários Pessoais

Além das considerações associadas de forma mais direta à pesquisa desenvolvida, o envolvimento com o tema, e com ambiente no qual o mesmo está inserido, estimulou reflexões que, mesmo não validadas metodologicamente, merecem registro neste item como contribuições e comentários pessoais.

O primeiro registro diz respeito à existência de expectativas, por parte dos pesquisados (os excluídos), quanto ao uso da TI pelo Governo. Embora os dados já foram apresentados, resta destacar a clareza com a qual as expectativas surgiram já nos primeiros contatos. Foi um fato marcante, talvez pela dúvida que havia quanto à existência ou não destas expectativas ou pela forma contundente, e até esperançosa, com que as mesmas foram apresentadas.

Por outro lado, chama a atenção a distância entre os “dois mundos”. A realidade de um programa de Governo Eletrônico, como o estudado, e o seu contexto de inserção, é muito distante da realidade de um grupo que tem as suas próprias expectativas com relação ao uso da TI pelo Governo. Um rápido convívio com estes dois mundos é suficiente para perceber as diferenças existentes.

Outra diferença é a forma de perceber o Governo. Algumas divisões claras na Administração Pública não são percebidas da mesma forma pela população. A divisão de esferas de Governo é uma delas. Os pesquisados não apresentaram demandas ou percepções diferenciadas à esfera Municipal, Estadual e/ou Federal, ou ainda aos Poderes Executivo, Legislativo e/ou Judiciários. É tudo percebido e entendido como “Governo”.

Em contrapartida observa-se no serviço público esta diferenciação de forma muito presente. Assim programas de Governo Eletrônico são tratados de formas diferentes pelas diversas esferas. Ainda dentro de uma mesma esfera as iniciativas não são integradas. A maior expectativa apresentada pelos pesquisados, a de preparação para o mercado de trabalho, não era tratada como uma frente do projeto de Governo Eletrônico do Estado, enquanto iniciativas neste sentido ocorrem no âmbito de uma Secretaria de Estado específica.

Estas observações reforçam a existência de visões e interesses diferentes, por um lado um público carente e com uma expectativa bem clara, por outro a tentativa de oferta de serviços desenhados sob a ótica de uma minoria, quer pelas visões de necessidades de quem os projeta, quer pela demanda de uma minoria com alcance aos recursos de TI, ou ainda, pelas referências dos caminhos trilhados por outros países do “primeiro mundo”, com distinta realidade social, cultural, econômica e tecnológica.

Diferenças são ainda apontadas pela sociedade entre as expectativas e a gestão dos recursos públicos destinados pelo estado à Tecnologia da Informação. Enquanto se constata que muito poderia ser feito com relativamente pouco, observa-se, também, uma série de questionamentos quanto o destino do recurso público e a sua forma de aplicação. As necessidades de uma maioria parecem sucumbir aos interesses de uma minoria.

Estas diferenças identificadas, ainda num exercício de reflexão pessoal, podem oferecer estimulantes desafios aos que se envolvem com a questão da utilização da TI pelo Governo, em especial na sua relação com o cidadão. As expectativas não são pequenas, como também pequenas não são as barreiras a serem vencidas.

Uma destas barreiras é uma maior aproximação dos gestores em relação às expectativas e necessidades dos diversos segmentos da população. O desenho de um programa de Governo Eletrônico não pode levar em conta somente as visões técnicas, ou as tendências tecnológicas. Há que se resgatar o verdadeiro papel do Estado numa sociedade democrática e há que se ficar atento às mudanças que estão se apresentando com o advento da Sociedade da Informação.

Talvez o maior desafio seja o de colocar a Tecnologia da Informação como um agente de construção de um novo modelo de cidadania. O eixo de orientação da cidadania sempre esteve alinhado com as questões estruturais de cada sociedade, sofrendo transformações ao longo do tempo num paralelo com as demais transformações sociais observadas.

Assim ressalta-nos o dever de buscar, na transformação em curso onde o acesso à informação busca um espaço de orientação, um novo modelo de exercício da cidadania.

No bojo destas conclusões, retomamos o comentário feito por Heidemann, com relação à *accountability*, no contexto da ética da responsabilidade apresentada por Etzioni(1975):

“A ética da responsabilidade coloca frente a frente o detentor de expectativas e o agente encarregado da sua satisfação. É disso que trata a accountability, que em sentido lato pode-se traduzir como a obrigação de prestar contas a portadores de expectativas” (Heidemann, p.17)

6.4 Limitações da pesquisa

A natureza da pesquisa, um estudo de caso, as técnicas utilizadas e o público alcançado impõem limitações à interpretação dos seus resultados.

No levantamento das expectativas, o trabalho considerou um grupo de pessoas, que não representa o universo maior dos excluídos. O grupo foi de uma região do Estado do Paraná, que possui características particulares, como perfil das profissões, condições sociais, aspectos culturais, etc.

Ainda com relação ao público pesquisado, uma segunda questão se apresenta. O fato de ele estar participando de um programa de alfabetização digital já pode o colocar numa categoria diferenciada de excluídos: os excluídos já com interesse prévio no tema. Se isto for uma hipótese verdadeira, a interpretação dos resultados deve ser feita ainda com mais cuidados.

No viés do levantamento do projeto de Governo Eletrônico, foi estudado o projeto do Governo do Estado do Paraná, o e-Paraná, que também não pode ser tomado como uma referência de todas as iniciativas governamentais rumo à utilização da TI.

Outro aspecto que pode ter imposto limitações diz respeito à dificuldade de obtenção de bibliografia e de resultados de pesquisas acerca do tema estudado, tanto na realidade brasileira como, em especial, na realidade paranaense.

Ainda a dificuldade de fazer os levantamentos das expectativas, por mais que preocupações metodológicas tenham sido tidas, pode impor algumas restrições. O método de coleta, observação participante, pode gerar influências a partir das interpretações do pesquisados. A forma de pesquisa e da análise feita, mesmo tendo sido utilizadas técnicas de validação dos dados, não elimina eventuais manifestações do entendimento do pesquisador acerca da temática.

6.5 Estudos futuros

Possibilidades se apresentam a partir deste estudo, entre elas:

O mesmo levantamento de expectativa poderia ser feito com diferentes públicos, em diferentes lugares, buscando a confirmação de alguns resultados aqui identificados, bem como a descoberta de outras características associadas ao perfil dos participantes.

Uma pesquisa de expectativa, de mesma natureza, também poderia ser feita em outras condições ambientais, que não um programa de alfabetização digital. Se as pessoas fossem entrevistadas nos seus locais de trabalho, em suas casas ou nos bares, os resultados aqui encontrados seriam confirmados?

Outras pesquisas poderiam ser feitas tendo como referência a Administração Pública, em especial a administração da TI. Relevante seria pesquisar como o administrador público trata da expectativa dos potencialmente excluídos.

Também relevante seria pesquisar quais os fatores que contribuem na definição das ações e das prioridades do uso da TI no setor público e, mais uma vez, onde figura a expectativa de uma grande parte da população nestas definições.

Finalmente, a pesquisa realizada também aguça o interesse de descobrir qual é a expectativa dos que têm uma condição de acesso à TI, em relação ao uso da mesma pelo governo. Tanto os usuários dos serviços do governo quanto os que acessam os recursos de TI, mas não se relacionam com o governo por este meio.

7 Referências Bibliográficas

- AKUTSU, Luiz. PINTO, José A. G. Sociedade da Informação, *Accountability* e Democracia Delegativa: investigação em portais de governo no Brasil. In: **Encontro Anual da Associação Nacional dos Programas de Pós-graduação em Administração, Anais em CD**. Salvador: Anpad, 2002.
- ALVES, Fernando C. C. A. Celepar na comunidade: a utilização da informática como processo transformador do cidadão. **Bate Byte**. Curitiba: Celepar No.124, setembro de 2002.
- BACKUS, Michiel. **E-Governance and Developing Countries**, In: Research Report Nr. 3, Abril de 2001. Site: http://www.ebape.fgv.br/e_government/asp/dsp_artigos.asp (acesso: 15/set/2002). 2001.
- BAHIENSE, Geraldo C. **Alinhamento Estratégico de Tecnologia da Informação no Setor Público: A Oferta de Serviços Eletrônicos em Secretarias de Fazenda no Brasil**. São Paulo, 2002. Tese (Doutorado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo – Fundação Getúlio Vargas.
- BECKETT, Julia. The “government should run like a business” mantra. **American Review of Public Administration**. 30, June 2000.
- BLUMM, Márcia H. N. Possibilidades e constrangimentos à autonomia política dos municípios brasileiros: o caso de Salvador (1993-1996). In: **Encontro Anual da Associação Nacional dos Programas de Pós-graduação em Administração, Anais em CD**. Florianópolis: Anpad, 2000.
- BERGER, P. LUCKMANN, T. **A Construção Social da Realidade**. Petrópolis: Vozes, 1989.
- CASSIOLATO, José E. A Economia do Conhecimento e as Novas Políticas Industriais e Tecnológicas. In: LASTRES, Helena M. M. ALBAGLI, Sarita. **Informação e Globalização na Era do Conhecimento (org)**. Rio de Janeiro: Campus, 1999.
- CAMPOS, A. *Accountability*, quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro: fev./abr. 1990.

- CARDIA, N. Percepção dos direitos humanos: ausência de cidadania e a exclusão moral. In: SPINK, M. J. P. **A cidadania em construção**. São Paulo, Cortez, 1994.
- CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede: a era da informação economia, sociedade e cultura**. São Paulo: Paz e Terra, 1999. 3v.
- COUTINHO, Marcos J. V. Administração Pública voltada para o cidadão: quadro teórico-conceitual. In: **Revista do Serviço Público**, Ano 51, No. 3, jul./set. 2000.
- CRESWELL, John W. **Research design: qualitative and quantitative approaches**. California: Sage Publications, 1994.
- CRUZ, Maurício S. **Tecnologia de Informação no Espaço Público: o caso Telecidadão no Paraná**. São Paulo, 1999. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas.
- CUNHA, Maria A. V. C. **Administração dos Recursos de Informática Pública: estudo de caso do modelo paranaense**. São Paulo, 1994. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas.
- CUNHA, Maria A. V. C. **Portal de Serviços Públicos e de Informação ao Cidadão: Estudo de casos no Brasil**. São Paulo, 2000. Tese (Doutorado) – Departamento de Administração da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo – FEA/USP.
- CUNHA, Maria A. V. C; MARQUES, Érico V; MEIRELLES, Fernando S. Modelos de Gestão de Informação no Setor Público Brasileiro. In: **Encontro Anual da Associação Nacional dos Programas de Pós-graduação em Administração, Anais em CD**. Salvador: Anpad, 2002.
- DEMO, Pedro. **Cidadania Tutelada e Cidadania Assistida**. Campinas : Autores Associados, 1995.
- DIAS, Cláudia. **Pesquisa qualitativa – características gerais e referências**. Site: www.geocities.com/claudiaad/qualitativa.html, (acesso: 15/nov/2002). 2000.
- DRUCKER, Peter. Além da Revolução da Informação. In: **HSM Management**, No. 18, ano 3, jan./fev. 2000.
- ETZIONI, A. Alternative Conceptions of Accountability: The Example of Health Administration. In: **Public Administration Review**, Washington, D.C. v. 35, n. 3, p. 279-

- 86, maio/junho 1975. (Utilizado texto traduzido e comentado por Francisco G. Heidemann – mimio.).
- FERNANDES, Andréa Gomes. E-Governo: o que já fazem Estados e Municípios. In: **INFORME-SE**, No.. 20, outubro de 2000.
- FERNANDES, Andréa Gomes. E-Governo no Brasil. XIII Seminário Regional de Política Fiscal. Santiago, CHILE, 2001.
- FERNANDES, Florestan. **A Revolução Burguesa no Brasil**, Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976.
- GALINDO, Fernando. e-Government Trust Providers. In: Gröhlund, Åke. **Electronic Government: Design, Applications & Management**, USA: Idea Group Publishing, 2002.
- GARSON, G. D. **Computer Technology and Social Issues**. USA : Idea Group Publishing, 1977.
- GRÖNLUND, Åke. **Electronic Government: Design, Applications & Management**. USA: Idea Group Publishing, 2002.
- HAMEL, Gary; PRAHALAD, G. K. *Competindo pelo futuro*. Rio de Janeiro, Campus, 1995.
- HEEKS, R. Reinventing government in the information age. In: HEEKS, R. (ed.). **Reinventing government in the information age: international practice in IT-enabled public sector reform**. London: Routledge, 1999.
- HEIDEMANN, Francisco G. **Ética da responsabilidade: sensibilidade e correspondência a promessas e expectativas**. mimio.
- HOLDEN, Stephen, H. The evolution of Information Technology management at the federal level: implications for public administration. In: GARSON, David G. **Information Technology and computer applications in public administration : issues and trends**. USA: Idea Group Publishing 1999.
- JOIA, Luiz Antonio. O que é Governo Eletrônico: Em busca de uma conceituação, site: http://www.cbape.fgv.br/e_government/asp/asp_oquee.asp, (acesso: 03/dez/2002). 2002.
- LANDO, Amir. Cidadania: dos conceitos à realidade brasileira. In: **Revista de Educação Brasileira**, 15 1º. semestre 1993, Brasília, 1993.

- LASTRES, Helena M. M. ALBAGLI, Sarita. Chaves para o Terceiro Milênio na Era do Conhecimento. In: LASTRES, Helena M. M. ALBAGLI, Sarita. **Informação e Globalização na Era do Conhecimento (org)**. Rio de Janeiro: Campus, 1999.
- LASTRES, Helena M. M. FERRAZ, João C. Economia da Informação. In: LASTRES, Helena M. M. ALBAGLI, Sarita. **Informação e Globalização na Era do Conhecimento (org)**. Rio de Janeiro: Campus, 1999.
- LAUDON, K.; Laudon, P. Jane. **Management Information Systems – New Approaches to Organization & Technology**, Prentice Hall, 1998.
- LAUDON, K.; LAUDON, P. Jane. **Management information systems: organization and technology in the networked enterprise**. 6. ed. New Jersey : Prentice Hall, 2000.
- LENK, K.; TRAUNMÜLLER R. Broadening the Concept of Electronic Government. In: **Designing E-Government**, Prins J.E.J (ed.) Kluwer Law International, 2001.
- MARTINS, Luciano. **Reforma da Administração Pública e Cultural no Brasil: uma visão geral**. Cadernos ENAP. Brasília: ENAP, 1995.
- MINTZBERG, Henry. Managing government, governing management. **Harvard Business Review**, may-jun 1996.
- MCT – Ministério da Ciência e Tecnologia. **Livro Verde: A Sociedade da Informação no Brasil**. Brasília, 2000.
- MARSHALL, T.H. **Cidadania e Classe Social**. Brasília: Fundação Projeto Rondon, 1988.
- NOLAN, R. Managing the crisis in data processing. **Harvard Business Review**, USA, mar./abr. 1979.
- MERRIAM, S. **Case study research in education: a qualitative approach**. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1988.
- NPR – National Performance Review. 1993 Report Executive Summary. Relatório oficial do governo americano, www.npr.gov (acesso: 08/out/2002). 1993.
- NORRIS, Pippa. **Digital Divide Civic Engagement, Information Poverty, and the Internet Worldwide**. New York: Cambridge University Press, 2001.
- OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector**. Boston: Addison-Wesley, 1992.

- PASSOS, Carlos A K. Novos Modelos de Gestão e as Informações. In: LASTRES, Helena M. M. ALBAGLI, Sarita. **Informação e Globalização na Era do Conhecimento (org)**. Rio de Janeiro: Campus, 1999.
- PERRI, 6. E-Governance. Do Digital Aids Made a Difference in Policy Making? In: **Designing E-Government**, Prints J.E.J (ed.) Kluwer Law International, 2001.
- QUIRINO, C. G.; MONTES M. L. **Constituições Brasileiras e Cidadania**. São Paulo, Ática, 1987.
- REINHARD, Nicolau. Informatização no governo federal. **Revista da administração**, São Paulo, v. 28, No. 2, abr./jun. 1993.
- REINHARD, Nicolau. **A internet mudou tudo?** In: Congresso Nacional de Informática Pública, São Paulo, 1999.
- ROVERE, Renata L. L. As Pequenas e Médias Empresas na Economia do Conhecimento: Implicações para Políticas de Inovação. In: LASTRES, Helena M. M. ALBAGLI, Sarita. **Informação e Globalização na Era do Conhecimento (org)**. Rio de Janeiro: Campus, 1999.
- SANDOVAL, S. A. M. Algumas reflexões sobre cidadania e formação de consciência política no Brasil. In: SPINK, M. J. P. **A cidadania em construção**. São Paulo, Cortez, 1994.
- SPINK P. Cidadania na organização e cidadania da organização: notas para a desconstrução de "recursos humanos". In: SPINK, M. J. P. **A cidadania em construção**. São Paulo, Cortez. 1994.
- TIGRE, Paulo B. Comércio Eletrônico e Globalização: Desafios para o Brasil. In: LASTRES, Helena M. M. ALBAGLI, Sarita. **Informação e Globalização na Era do Conhecimento (org)**. Rio de Janeiro: Campus, 1999.
- ZAVALA, Rodrigo. A taxa de exclusão digital empaca governo eletrônico brasileiro, site: http://www.uol.com.br/aprendiz/n_noticias.htm, (acesso: 15/set/2002). 2002.
- YIN, Robert K. Life histories of innovations: how new practices become routinized. **Public Administration Review**. Jan./feb. 1981.