



Cadernos da Controladoria

Nova série Ano V, nº 2 - abril de 2005

Governança Eletrônica e Transparência

Apresentação

Boa tarde a todos, vamos dar início à nossa palestra que hoje traz a Dra. Maria Alexandra Cunha para falar sobre governo eletrônico e transparência. Apresento, primeiramente, um resumo do currículo da palestrante. Alexandra é doutora pela Faculdade de Administração, Economia e Contabilidade da Universidade de São Paulo (USP), mestre pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas (FGV), e administradora e tecnóloga em informática pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). É professora do mestrado em Administração da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR) e do curso de Administração. Sua linha de pesquisa acadêmica é Gestão Estratégica de Tecnologia de Informação no setor público, que trata de empreendimento e negócios de tecnologia, e tem várias publicações sobre o tema.

Com experiência acadêmica e profissional em informática no setor público conduziu e implantou o primeiro projeto de governo eletrônico do Estado do Paraná. Atualmente, é assessora da Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Estado do Paraná.

Professora Maria Alexandra é um prazer para nós, da Prefeitura do Rio de Janeiro e da Controladoria Geral do Município, tê-la aqui para falar sobre governo eletrônico e transparência. Passo a palavra para a sua apresentação.

Lino Martins da Silva

Controlador Geral do Município

Governança Eletrônica e Transparência

Dra. Maria Alexandra Cunha

Rio de Janeiro, 13 de julho de 2005

Primeiramente quero agradecer o convite do Dr. Lino Martins e da Controladoria Geral para falar sobre esse tema. O assunto é governança eletrônica e transparência e eu gostaria de começar pelo conceito do que é governança eletrônica. O termo governo eletrônico começou a aparecer no Brasil mais ou menos em 1999, quando surgiu o primeiro projeto de governo eletrônico brasileiro - o do governo federal. Naquela época se confundia: mas, afinal, o que é governo eletrônico? O que é informática na área pública? O que é uso de

tecnologia no setor público? Esses conceitos estavam todos muito misturados. No site da Fundação Getúlio Vargas (FGV) do Rio de Janeiro há uma tentativa de organizar o que são esses conceitos de "governo eletrônico", "tecnologia da informação no setor público" e "governança eletrônica".

A verdade é que, de uns tempos para cá, deixou de se olhar governo eletrônico como, simplesmente, a prestação eletrônica de serviço ao cidadão na internet - como os portais de prefeituras, estados e governo federal, que prestam serviços ao cidadão - e começou-se a falar de uso de tecnologia no setor público em um conceito mais amplo, de acordo com o que seria governança eletrônica.

Para falar de governança eletrônica, começo pela definição da Unesco do que é governança. Estejamos falando de governo nacional, de governo subnacional, como no caso dos estados no Brasil, ou governo local - os municípios - governança em qualquer esfera de poder é o exercício da autoridade política, econômica e administrativa nos assuntos de um país, de um estado ou de um município, incluindo a articulação dos cidadãos para a defesa de seus interesses e o exercício de seus direitos e obrigações. Esse é um conceito amplo do que é governança e é importante dizer que ele não inclui só governo. Nessa definição, a sociedade tem um papel importante. Também no site da Unesco, temos que a boa governança é normalmente caracterizada por: participação, transparência e *accountability*. Pelo que eu vi deste perfil do público, creio ser não necessário explicar nenhum desses conceitos, nem de como eles são importantes.

As tecnologias de informação e de comunicação, de fato, abriram oportunidades para transformar o relacionamento entre governo, cidadãos, sociedade civil organizada e empresas contribuindo para alcançar a boa governança, que é o uso dos meios eletrônicos para se atingir tal objetivo.

As possibilidades da tecnologia da informação não são uma novidade, já foram vislumbradas há muito tempo. Em 1976, Giscard d'Estaing era presidente da França (1976 não é exatamente os primórdios da informática, mas digamos que já é história da informática) e ele viu a possibilidade existente no uso das tecnologias. Chamou o Ministro das Finanças, Simon Nora (finanças e tecnologia nos governos sempre estiveram muito aliadas), e encomendou um estudo sobre o uso da tecnologia ou as possibilidades da tecnologia, não simplesmente no governo, mas na sociedade.

Entre final de 1977 e começo de 1978 foi divulgado o relatório do Ministro das Finanças francês, intitulado Rapport Nora-Minc, que se tornou um clássico sobre o uso de tecnologia na sociedade porque, de fato, na sociedade ocidental (no Japão já vinha sendo trabalhado) foi o primeiro relatório que apareceu e se espalhou como pólvora, sobre o impacto da tecnologia na sociedade. Nesse relatório foi cunhado o termo "telemática". Ali se percebeu a ligação muito forte existente entre telecomunicações e informática. Nesse relatório já se dizia que rendas ilícitas, privilégios e fraudes alimentam-se da obscuridade.

Quando falamos de governança eletrônica e do uso dos meios eletrônicos para obtenção de uma boa governança, estamos falando de três grandes ramos. Essa é uma divisão didática. Uma delas é a administração, que seria o uso dos meios eletrônicos dentro da administração pública. Uma outra é o E-serviços, serviços eletrônicos ao cidadão e à empresa. E a terceira é a democracia eletrônica, ou seja, o uso dos meios eletrônicos no processo democrático de uma sociedade.

Vamos falar do primeiro: administração. Estamos tratando de suporte digital a elaboração e implementação de políticas públicas. Há muitos anos, estava assistindo a uma palestra da Prefeitura de Belo Horizonte, que é conhecida pelo uso de aplicações de geoprocessamento e ouvi que havia vários níveis de informação para saber onde deveriam implementar uma política de saneamento básico, quais eram os locais prioritários da cidade. Como resultado daquela magnífica aplicação de geoprocessamento, eles juntaram informações de saúde, educação etc. e chegaram à conclusão que tinham de implantar saneamento básico nas favelas de Belo Horizonte. Aí eu levantei a mão, achando que estava fazendo uma pergunta muito inteligente: - Implantar todo esse sistema de geoprocessamento, para chegar à conclusão que tem de fazer saneamento básico nas favelas? Era mais barato perguntar para mim, porque eu poderia responder.

O técnico da Prefeitura de Belo Horizonte falou:

- É, realmente, chegar à conclusão para implementação de uma política pública é fácil. Mas você não consegue saber depois se, em decorrência dos investimentos que o poder público está fazendo naquele local, está havendo uma mudança nos indicadores sociais e se eles estão sendo alterados.

Então, se você não tiver indicadores e não estiver monitorando isso, pode-se estar jogando dinheiro pelo ralo sem perceber, achando que está alterando uma situação social e, de fato, o impacto que isso está tendo é muito pequeno.

Logo, a tecnologia da informação serve para auxiliar a implementação da política pública, tomar a decisão, mas também para monitorar a implementação, o controle dessa política e verificar:

1. Se o dinheiro está sendo gasto onde deveria ser gasto;
2. Se, de fato, a obra está acontecendo, pois sabemos que existem obras em que todo o processo está correndo, tudo está acontecendo como a legislação prescreve mas, curiosamente, fisicamente a obra não está lá;
3. E verificar se aquela obra modificou a situação social do lugar, se a implementação da política pública mudou o aspecto que era previsto.

Isso parte de uma tomada de decisão pública, comunicação e trabalho em grupo de todos os participantes do processo. É comum em qualquer governo, seja local, estadual ou federal, termos o governo espalhado por várias unidades. Temos vários postos de saúde, escolas públicas, etc. Até mesmo as sedes das prefeituras, muitas vezes, não comportam todas as secretarias. A tecnologia pode fazer o trabalho de suporte de comunicação, de workgroup, e viabilizar a eficiência interna de processos - como os processos de compra, viagens de servidores, recursos humanos, controle de receitas e despesas, acompanhamento do planejamento governamental, etc.

Também em administração, incluímos a integração de políticas públicas entre as várias esferas de governo. Tem-se uma política de educação nacional, uma parte que vai para a esfera estadual, mas, no fim, quem cuida da educação acaba sendo o município, pelo menos da 1ª à 8ª série do ensino fundamental. Integram-se as políticas nacionais, estaduais e locais, com transferência de recursos etc.

Vamos falar agora de E-administração e transparência. Um exemplo mais óbvio de aplicação de transparência e E-administração foi a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), quando exigiu que todos os demonstrativos fossem publicados na internet.

Eu sou da época em que saíam os caminhões da Empresa de Informática do Estado do Paraná com o orçamento para levar ao Tribunal de Contas, à Assembléia Legislativa, à Secretaria da Fazenda. Tinha-se que alugar mais impressoras na época de emitir o orçamento para imprimir todos os demonstrativos. Hoje, está tudo na internet.

Eu estava falando sobre isso certa vez e um aluno levantou a mão e disse:
- Professora, quem lê esse negócio? A gente não entende nada.

Eu respondi:

- Muita gente lê. Muito mais gente do que nós imaginamos. Quando esse site sai do ar, no minuto seguinte toca o telefone da central de atendimento da Secretaria da Fazenda do Estado, avisando que o site está fora do ar. São empresas estrangeiras querendo investir no estado, associações da sociedade civil organizada, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Na época em que sai o orçamento, principalmente, o site é muito consultado.

É verdade (nisso eu concordo com o meu aluno) que a linguagem é, digamos, para iniciados. Mas a sociedade começa a protestar quanto a isso. Já vi algumas mensagens eletrônicas da seguinte forma: "Não entendo o que está escrito. Quero saber o seguinte: no conjunto habitacional, em tal lugar, nos arredores de Londrina, quanto custou cada apartamento daqueles, somados todos os custos?". A própria sociedade começa a exigir informação que possa entender e decifrar. Mas, mesmo do jeito que está hoje, já houve um grande avanço. Por isso, quando falamos em LRF, estamos falando de uma comunidade de pessoas que lê esses sites e, sobretudo, de uma comunidade formada. Mas existem outras possibilidades de dar transparência a ações do poder público.

O site do Meio Ambiente do Paraná é um outro exemplo de E-administração. Podemos nos perguntar: quais são as prioridades do governo? Esse governo, quando se elegeu, disse que meio ambiente era prioridade.

Então, o que o governo está fazendo? Quais projetos ele colocou como prioritários? Quanto ele está gastando em cada projeto? Em que regiões do estado ou do município está fazendo alguma coisa? Que resultado está obtendo? Enfim, mostrar para a população quais são as prioridades de governo, os projetos e que resultados estão sendo alcançados.

Temos também o site da Secretaria de Educação do Paraná. O poder público possui muitas informações sobre as escolas, tais como obras, telhados, quadras, salas, merenda escolar, material escolar, transferências de recursos para associações de pais e mestres etc. Informações administrativas como: quem são os professores e a diretora da escola, a carga horária dos professores, quantos alunos estão matriculados, quantas salas de aula existem. Informações pedagógicas - hoje as escolas têm uma certa autonomia para decidirem os seus currículos - como quais disciplinas oferece a escola, qual o conteúdo de cada disciplina. Enfim, uma série de informações que estavam na Secretaria de Educação, na Secretaria de Obras e na parte administrativa da Secretaria de Educação. Se o cidadão quisesse obtê-las teria de passar por uma via crúcis a fim de coletá-las.

O que foi feito? Uma interface, na internet, que coleta informações de todos os bancos de dados e organiza por uma chave de indexação, que é "escola". Hoje, entra-se nessa aplicação e sabe-se, por escola, quem é o diretor, quem são os professores, qual a carga horária deles, quanto a escola recebeu de merenda escolar, quantas crianças estão matriculadas, quais foram as obras e quanto custaram. Essas informações são públicas.

Quando esses dados foram para a internet, começaram a ocorrer algumas coisas curiosas. Primeiro, percebeu-se que a informação que o governo possuía não estava sempre correta. Foi até um gesto de ousadia do secretário dispor-se a assumir que havia informações incorretas. A melhor maneira de a gente saber que a informação não está correta é dar transparência a ela. Assim, aquelas escolas vão dizer que está errado, para que possamos corrigir os bancos de dados. Além disso, na reunião da associação de pais com a escola, os pais perguntaram: "Duzentos quilos de carne no ano passado? Que carne? O meu filho nunca comeu carne na escola!". Ou também, o que é comum no interior, quando o prefeito se elege a família dele acha que não precisa mais dar aula na escola. Algumas pensam: "Eu, esposa do prefeito, vou para a sala de aula?". Mas o diretor da escola tem um problema: o professor está recebendo, os alunos estão sem aula e não há como pedir um outro professor. Algumas escolas no interior pregaram no edital quais eram os professores e a carga horária, de tal maneira que, se a criança não tivesse aula, ficaria público para o município quem deveria estar na sala de aula e não está. O diretor da escola não fez nada, ele simplesmente pegou uma informação pública que estava na internet e colocou no edital da escola. Isso é dar transparência às informações que o governo detém. Eram informações que já existiam, não tiveram de ser coletadas ou criadas. É fato que isso mexe com as forças, mas quando se fala do parente de um político local e essa foi uma ação tomada pelo governo estadual, isso não foi contra o político local, foi uma ação geral.

O "Fome Zero" tem pouco controle do que está sendo feito, mas fizeram algo interessante: publicaram a lista das pessoas que receberam as cestas básicas. Depois disso, muitas pessoas pediram para sair da lista de distribuição por vergonha, mas não haviam tido vergonha em se cadastrar para pegar a cesta. Não foi uma ação contra essa pessoa, foi uma ação de transparência, de deixar público uma informação pública.

Uma outra aplicação óbvia de transparência são as compras do governo, mostrar para a população o que o governo está comprando, a quanto está comprando, em que prazo, de que maneira, com que qualidade porque os bons sistemas não mostram só o leilão, mostram desde o pedido de tal maneira que você se pergunta: "Esse lugarzinho desse tamanho precisa de três milhões de lápis por mês?". Na questão das compras eletrônicas, está ficando esquisito não as tornar públicas, mesmo que o processo esteja correto porque não basta ser honesto, tem de parecer honesto. Na medida em que não se tem receio de abrir as compras, demonstra-se que não há problema.

A segunda grande área de aplicação dos meios eletrônicos é a prestação eletrônica de serviços ao cidadão por meio dos portais (Prefeitura, Estado, Governo Federal). Durante algum tempo ela se confundiu com governo eletrônico. Estamos falando não só da internet, mas de prestação de serviços eletrônicos por telefone celular porque cada vez mais esses aparelhinhos estão mais potentes e hoje a população não tem um computador, uma linha fixa em casa, uma linha de alta velocidade, mas 65 milhões de brasileiros,

segundos dados da Anatel de dezembro de 2004, têm um celular. Estamos assistindo à construção efetiva de um canal eletrônico de comunicação entre o governo e a sociedade. Estamos falando também de prestação de serviço por telefone celular. Já há alguns exemplos disso, como Paraná, Pernambuco, Governo do Estado de São Paulo, Minas Gerais, Salvador e deve haver outros por aí que não conheço.

Um dia, quem sabe, teremos a TV digital. Do que jeito que o brasileiro gosta de televisão, talvez um dia possamos ver a prestação de serviços eletrônicos pela televisão. Quando falamos de prestação de serviços, podemos falar só daquela prestação, por exemplo, o relacionamento do cidadão com a Secretaria da Fazenda Estadual ou com a Arrecadação do Município, cada serviço separado um do outro. Mas também podemos falar de ver o ciclo da vida de um cidadão ou de uma empresa. Quais são os grandes eventos da vida de um cidadão? Quando ele nasce, faz seis anos e entra na escola, passa para o nível médio, faz vestibular e entra na faculdade, ingressa no mercado de trabalho, sai do mercado de trabalho, abre sua empresa, casa e nascem os filhos etc. É ter a prestação de serviços agrupada pelos grandes eventos da vida do cidadão e não do relacionamento pontual dele com uma entidade do poder público. Todos os governos eletrônicos do mundo quando crescerem querem ser iguais ao Canadá, o exemplo mundial de governo eletrônico.

Há alguns anos assisti à palestra da responsável pelo governo eletrônico do Canadá e eles estavam trabalhando no seguinte projeto: nasce uma criança no hospital e o evento é o nascimento, que já dá origem à licença-maternidade, aos dias do pai, ao registro da criança, à matrícula dela no posto de saúde mais perto de casa; essa criança já entra nas estatísticas da educação nacional para se saber daqui a seis anos quantas crianças vão ingressar na educação formal. Tudo isso é feito pelo evento: a prestação de serviços (sejam eles locais, estaduais ou nacionais) é agrupada pelo evento da vida do cidadão, não é o cidadão que deve percorrer um órgão público atrás do outro para fazer cada um dos serviços.

A mesma coisa acontece com uma empresa. Quando ela nasce, tem de percorrer uma série de trâmites no município, no estado, na Receita Federal. Quando fecha é pior ainda. Há empresas que não conseguem ser fechadas, como empresas pequenas, principalmente quando existe algum problema entre os sócios. E tem que se relacionar com cada uma das entidades, mesmo dentro da Prefeitura ou do Estado. Atualmente, na maioria dos estados, a Secretaria da Fazenda e a Junta Comercial estão separadas.

Estamos falando também de centrais, locais físicos de atendimento, muito populares. Em São Paulo chama-se "Poupa Tempo", na Bahia "SAC", em Curitiba "Rua da Cidadania", no Rio de Janeiro "Rio Fácil" etc. Eu sei que é utopia, mas gostaria de um dia ver qualquer placa, seja da Prefeitura, do Estado ou do Governo Federal, indicando que eu possa entrar no Detran e matricular o meu filho na escola. Por que não? Poder público apoiado por tecnologia: se eu chegar a qualquer ponto de entrada de governo eu cheguei a um governo, não importa se é Município, Estado ou Governo Federal. Seja o que for, é governo. Eu quero matricular o meu filho, não tenho internet em casa, posso entrar em qualquer local físico de governo e ser atendido como cidadão. Se não puder ir pessoalmente, que eu possa ligar e ser atendido por um call center e ter a prestação de serviço quando for possível.

Mas o que a prestação de serviço tem a ver com transparência? No site do Chile, há uma aplicação, o catálogo de serviços do Estado, no qual para todos os serviços (prestados via internet ou não) são informados a quem se destina, quanto custa, onde pode ser obtido, que documentos são necessários etc. Isso é transparência total sobre a prestação de serviço.

Há muitos anos eu estava fazendo mestrado em São Paulo e contava, orgulhosa do Paraná, que no Detran a carteira de habilitação ficava pronta em uma hora, sem fila. Em seguida, um colega do Nordeste disse que no estado dele também era assim. Ele conhecia alguém que trabalhava no órgão e bastava dar uma certa quantia em dinheiro para o funcionário e sair com a carteira de habilitação em uma hora. Aí eu expliquei para ele que esse processo era para qualquer pessoa, não precisava dar dinheiro para o funcionário do órgão. Na medida em que se dá transparência à prestação do serviço, na medida que as pessoas sabem onde obter o serviço e quanto ele custa, pode-se até acordar níveis de serviço com a população. Uma carteira de identidade demora 48 horas para chegar pelos Correios; publica-se isso, dá-se transparência, de tal maneira que não haja privilégio ou fraude e que alguém possa levar renda ilícita, porque se está público, se está acordado com a população qual o nível de prestação do serviço, a própria população vira controladora.

Há uma história famosa no Estado de São Paulo, de fraude de computação envolvendo alguns funcionários da Telesp. Naquela época, tínhamos de entrar na fila do telefone e esperávamos anos para receber a linha. Esses funcionários tinham acesso à lista de pessoas que iriam receber a linha no próximo mês e iam à casa das pessoas e diziam: "Por uma módica quantia (cerca de R\$ 100 ou R\$ 200), nós garantimos que o seu telefone será instalado no próximo mês". Algumas pessoas aceitavam, outras, não. As que não aceitavam também recebiam o telefone no mês seguinte e achavam que alguma coisa tinha dado errado no esquema de corrupção. Mas de fato já estava previsto que aquelas pessoas iriam receber a linha telefônica. E ninguém reclamava, era 100% eficiente, eles pagavam e de fato a linha era instalada. Depois a fraude foi descoberta porque algumas pessoas que foram extorquidas pagaram e denunciaram. Por que isso ocorreu? Porque a lista de pessoas que iriam receber a linha telefônica no próximo mês não era pública. Se ela tivesse sido publicada, todos já saberiam. Na medida em que se dá transparência ao serviço, pode-se acordar níveis de serviço com a população e impedem-se coisas do tipo: "eu conheço fulano na Prefeitura ou no Estado e ele resolve tudo para mim". Ele ou qualquer um que esteja lá porque o nível de serviços está acordado com a população.

Minas Gerais tem a primeira tentativa no Brasil de organizar os serviços por evento da vida. Não está muito bom, mas é uma primeira tentativa. Já tem o serviço de aposentadoria, todos reunidos em um só lugar, o serviço para mulher, estudante etc. Cingapura é um caso interessante porque lá foram além dos serviços governamentais. Por exemplo, quando se entra no site de Cingapura e se quer casar, registra-se o casamento, a data etc., mas há toda uma série de serviços privados, como convites, flores, decoração de igreja, vestido de noiva, tudo associado ao evento casamento. Eles fizeram uma parceria com o setor privado e o governo para incentivar a atividade econômica, uma das funções governamentais.

E por falar em democracia e uso dos meios eletrônicos para esse fim, estamos falando da comunicação do Estado com o cidadão, mas também do cidadão com o Estado. Não é só uma via, o Estado "despejando" informação, mas é o cidadão também obtendo informações e contribuindo para o Governo. Falamos da comunicação entre todos os participantes do processo político, seja dos poderes Legislativo, Executivo ou Judiciário, cidadãos, empresas, ONGs, administradores públicos, enfim, todos os atores do processo político. Falamos de transparência, mas mais do que isso, de imputabilidade de responsabilidade a quem é responsável. Lembro-me sempre de um caso no Paraná, em uma cidade do litoral onde caiu um prédio, morreram pessoas e no fim foi julgado culpado o mestre de obras que tinha usado uma areia inapropriada. Como o mestre de obras? Há um engenheiro responsável que assina a obra. A responsabilidade, a imputação de responsabilidade, é do engenheiro. Isso foi um escândalo no Paraná. E no poder público é a mesma coisa. Imputar responsabilidade a quem é responsável, seja responsabilidade financeira, criminal, má gestão de recursos públicos, má implementação de política pública e assim por diante.

Uma das aplicações mais conhecidas de democracia eletrônica é a da cidade de Bolonha, na Itália, com 350 mil habitantes. Há uns quatro ou cinco anos, quando conversei com umas pessoas de lá, disseram-me que recebiam mais de 40 mil e-mails por dia. Eles tinham tratamento informatizado das mensagens para conseguir categorizar e separar para que não houvesse necessidade de uma pessoa ter de abrir 40 mil e-mails e direcioná-los ao local certo. A população de Bolonha se relaciona eletronicamente com o governo local. E eles contaram uma história interessante nessa questão de democracia eletrônica. Quando caiu o muro de Berlim, as cidades do norte da Itália, da Áustria e de todos os países que faziam fronteira com o Leste Europeu foram invadidas por imigrantes do Bloco do Leste, que não falavam a língua local, não tinham muita formação e, sem trabalho e sem comida, vinham às levadas para o Ocidente.

Bolonha, na Emilia Romana, berço do movimento comunitário, do associativismo, do cooperativismo, com uma grande tradição de comunismo e anarquismo foi uma dessas cidades. Todos os movimentos políticos importantes têm uma grande tradição naquele local. Apesar disso, sentiram-se ameaçados com a leva de imigrantes. A prefeitura perguntou para os cidadãos se eles aceitavam construir um centro de refugiados para aquelas pessoas que estavam chegando todos os dias. Fizeram consultas públicas em auditórios, usando os fóruns que a cidade já tinha e também a internet. A cidade refutou a proposta de construção do centro de refugiados. A prefeitura (que não é democracia direta, é representativa, de esquerda) resolveu construir o centro comunitário apesar de a população ter dito não. Os administradores locais disseram que tinham resolvido construir e recorreram à internet, aos fóruns, aos conselhos, aos eventos, para explicar para a população por que tinham decidido construir. Não é democracia direta (pelo voto), é um nível de comprometimento, de transparência na ação do poder público, que diz: "Nós sabemos que vocês disseram

não, mas resolvemos construir por esses motivos e, se não gostaram, não votem em nós nas próximas eleições". É uma possibilidade de transparência de uso dos meios eletrônicos realmente diferente.

Eu trouxe alguns exemplos de coisas boas que vejo acontecer. As agências nacionais estão fazendo consultas públicas. As de telecomunicações têm uma audiência inacreditável: milhares de pessoas, de associações e de empresas entram para dar a sua opinião. Existem trabalhos acadêmicos que demonstram que, apesar de a consulta ser aberta ao público, o que é falado não é levado muito em consideração, mas já é um avanço ter a consulta pública. Está presente agora na mídia o fato de a França e a Holanda terem dito não à Constituição Européia, mas a verdade é que há um grande movimento dentro da Europa pelo sim e pelo não. Havia uma ONG que se articulava na Europa inteira pelo não: isso é um exemplo de como se pode ter os meios eletrônicos para uso da sociedade por uma questão que é o Estado e mais do que do Estado, supranacional, como a Comunidade Européia. Aqui temos também a página da Controladoria Geral da União, na qual há espaço para denúncias, a ouvidoria etc. Hoje todos os governos têm um "Fale Conosco".

Quando falamos de governança eletrônica tratamos de inclusão digital. Quando se houve falar de inclusão digital nos países de Primeiro Mundo é engraçado para nós, porque eles falam de inclusão de minorias, população indígena, pessoas da terceira idade com mais de 75 anos, filhos de imigrantes árabes etc. No Brasil, o desafio é incluir a esmagadora maioria, mais de 80% da população brasileira. Quando falamos de poder público e governança eletrônica e da possibilidade de transparência, temos de falar de inclusão digital. E inclusão digital significa até ultrapassar barreiras de habilidades de leitura e escrita porque escutamos as pessoas da área de informática falarem que a internet é "hipermídia", som, imagem etc. Mas tente usar a internet sem saber ler. É impossível, pois a internet é baseada na língua escrita e se a pessoa não tem habilidade de leitura escrita, ela é analfabeta na internet também.

O que vemos como prioridades dos governos em termos de transparência? Construir um governo no qual tudo seja transparente, informatizado, não é possível. Existem forças e é uma construção. Na medida em que os atores sociais se mexem, isso vai sendo construído conforme as circunstâncias, a orientação ideológica do governo de plantão, as oportunidades, a tecnologia disponível, o empreendedorismo do ator público que está ali. Às vezes há governos muito conservadores mas uma pessoa em determinada secretaria move montanhas e pela sua vontade de fazer e avançar consegue construir, vira exemplo e faz com que todos se movam em torno desse projeto, que se transforma em exemplo naquele governo conforme a pressão social que existe para que essas ações sejam implantadas. Atualmente é obrigatório por lei que os municípios publiquem as suas contas, mas antigamente era em jornais de grande circulação - a interpretação do que representava grande circulação era variada, porque havia municípios que publicavam as contas em jornais de baixa tiragem e circulação limitada. Mas hoje na internet é público.

Quando falamos de transparência e governança, sempre pensamos em governo, mas no Brasil, como cidadão, temos de olhar essa questão de forma mais ampla porque o governo precisa de transparência, sem dúvidas. Mas e as ONGs? Elas recebem dinheiro do exterior, do governo etc. Vamos imaginar uma ONG ligada ao meio ambiente para proteger um bichinho qualquer: o bichinho continua sendo caçado do mesmo jeito de sempre, mas o dono da ONG passou a andar com uma BMW ou com uma caminhonete com tração nas quatro rodas para visitar o bichinho. Aí pensamos: é muito dinheiro para cuidar de um bichinho, onde está a prestação de contas? Se eu me associo a uma ONG para trabalhar pelo rio ou pela escola da minha comunidade ou pelos negros, seja o que for, é preciso que fique transparente qual dinheiro está vindo, de onde está vindo, quem está trabalhando, quanto está dedicando. Isso é transparência também, é governança por uma sociedade melhor, por isso essas organizações devem ser transparentes também.

Quando falamos de partidos políticos, sabemos que existem partidos nos quais os militantes dão contribuição, mas onde estão as contas desses partidos? Se há políticos ganhando R\$ 30 mil por mês, por fora, estes devem ser punidos. Mas de onde vem esse dinheiro? Como um partido político paga R\$ 30 mil por mês a deputados - se é o caso, vamos presumir inocência - para aprovar projetos do Governo, de onde vinha esse dinheiro? A questão é: alguém contribui para o partido e essas contas devem ser públicas porque partido político não é uma instituição privada, é uma organização que também deve ser transparente.

Para as igrejas vale o mesmo argumento: o tamanho das contribuições, quem recebe, onde é aplicado o dinheiro, que resultados estão sendo alcançados com aquele dinheiro etc. É o mesmo caso de comunidades, associações de classe, federações de futebol etc. Quando vamos assistir a um jogo de futebol, uma parte do dinheiro pago pelo ingresso vai para a federação regional, a Confederação Brasileira de Futebol e a Federação Internacional. Onde estão as contas? Eu não quero ficar pagando jantares em Nova York, não aceito isso como cidadão. Onde está a transparência dos eventos que a Federação está fazendo em prol do futebol brasileiro?

Gostaria de destacar que essa é uma divisão didática porque quando damos transparência sobre, por exemplo, quais os serviços que a Secretaria de Saúde presta, estamos falando de prestação eletrônica de serviços porque está na internet. Mas será que esse não é uma dimensão da democracia, na medida em que se deixa público um serviço que é de todos e para todos? Ou não estamos falando de uma melhor administração pública na medida em que se está implementando uma política pública de saúde? É uma divisão didática, essas coisas estão todas juntas, não existe a divisão de fato.

Uma outra coisa que gostaria de dizer é que a tecnologia não é boa por excelência. Os profissionais da área de informática, e eu falo à vontade porque sou oriunda da informática, acham que o mundo da tecnologia é um mundo melhor. Não necessariamente. Eu mostrei para vocês Cingapura, um dos governos eletrônicos mais bem sucedidos do mundo, mas lá é uma ditadura sangrenta e no entanto tem uma prestação eletrônica de serviços de altíssima qualidade. Quando eles são convidados para eventos internacionais e a platéia pergunta "e a democracia, a participação?", eles ficam com aquele jeito asiático de ser e ignoram.

A tecnologia não vai favorecer a democracia e a melhor qualidade dos serviços se não construirmos isso. Um governo ditador informatizado será mais pernicioso, será uma ditadura mais violenta e com um maior poder de controle do cidadão do que a humanidade alguma vez já pôde ver. Um governo usando os meios eletrônicos para implementar autoritarismo e ditadura será uma versão muito pior de ditadura e autoritarismo, será controle total do cidadão. Então a tecnologia não é boa por excelência: é difícil, é complexa, é lenta, não há dinheiro, mas é possível. No Brasil temos vários exemplos de sucesso de pessoas e de governos dispostos a mudar uma realidade e que implementaram as coisas. Sem dúvida é possível. Eu acredito que a sociedade da informação será um mundo melhor, mas isso não é destino, é construção. Nós, atuando no Governo, como todos vocês, no Tribunal de Contas, no Executivo, no Legislativo, no Judiciário, no papel do governo e no papel de cidadão, com a disposição de exigir que a realidade mude, é que vamos construir esse mundo melhor.

Com relação à inclusão digital, acho que devem ser tomadas medidas pouco ortodoxas. Por exemplo: não acredito que os telecentros possam resolver essa demanda. O Canadá tem uma população de 14 milhões de habitantes, creio, tem 5 mil telecentros e 70% da população têm computador e internet em casa. No Brasil, não existe a menor possibilidade que consigamos por meio dos telecentros incluir digitalmente os 80% da população que precisam ser incluídos. O telecentro é uma medida útil, necessária, importante, mas não será a solução. A solução deve ser um conjunto de medidas que visem incluir a população.

Se pensarmos em termos de governo eletrônico, de canal de prestação de entrega e recebimento de demandas do cidadão, temos de pensar como o governo chega ao cidadão. Nas portas de governo (onde houver uma porta de governo, deve ser um local de prestação de serviço) ou por telefone celular - a Índia, os países em desenvolvimento na África e na Ásia que tinham problemas de infra-estrutura de comunicação como o Brasil estão investindo na telefonia celular porque a instalação de infra-estrutura é muito mais fácil, a população adere logo. Há alguns serviços que teremos de prestar pelo telefone celular e temos de nos preparar para isso, porque esse será o canal eletrônico e estou firmemente convencida disso. Temos ainda a televisão digital (quando for implantada aqui), as escolas, as igrejas, os centros comunitários etc. Acho absurdo que a declaração de isento da Receita Federal feita pela Caixa Econômica Federal seja paga e pela internet, gratuita. Ora, declaração de isento é para quem ganha menos de R\$ 1.050 por mês, então, quem mais precisa tem que pagar e quem não precisa não paga? A declaração de isento poderia ser feita pelo celular. São 65 milhões de brasileiros com celular, não são alfabetizados, mas sabem escrever naquela linguagem que entendem. O SMS é muito barato, os governos já estão negociando com as empresas de telecomunicações tarifas de R\$ 0,02 ou R\$ 0,03 por mensagem, sem contar que os aparelhos de ano para ano vêm mais potentes, com mais funcionalidade, mais tecnologia e mais baratos.

Também são importantes os telefones fixos (call centers) e os postos de atendimento - a pessoa poder ir a uma escola para marcar consulta no médico porque, se o conjunto de serviços for informatizado, qualquer lugar é governo. Temos de nos organizar para prestar serviço à população sabendo que ela não terá acesso à internet.

Mesmo pelo projeto "PC Conectado" do Governo Federal, um computador custará mais de R\$ 1 mil. O salário mínimo é de R\$ 300. Como alguém que ganha um salário poderá gastar mais de três salários mínimos? Ainda assim é a renda de três meses, sem contar a ligação telefônica - no Brasil só cerca de 300 municípios têm provedor, o resto é ligação interurbana para se conectar à internet de baixa velocidade. Não faz sentido imaginar que em curto prazo será possível melhorar esses problemas. São iniciativas importantes, mas temos de atirar para todos os lados e, coordenadamente, deve haver um plano do governo local ou do governo estadual ou federal que considere todas as alternativas e as implemente em bloco para aumentar o acesso da população aos meios eletrônicos.

Sobre a prestação de serviço pela internet existe o cidadão que não sabe onde achar o serviço. Por exemplo, eu quero olhar as minhas multas na internet mas não sei onde procurar, não conheço os sites do Detran e do Governo do Estado. Existe o cidadão usuário de E-governo que usa todos os serviços e não sabe onde está.

Os primeiros sites do Paraná são de 1995 e o primeiro integrado de prestação de serviços é de 1997, muito recente na internet. Lá já começou a integração de serviços, mas foi muito difícil convenceremos o secretário de Fazenda que o cidadão não deveria entrar em "Fazenda". Ele tinha de entrar em "Governo". Para a construção do portal do Governo do Estado impomos a seguinte regra: por área, não por instituição. Por exemplo: aplicações de Fazenda, não da "Secretaria de Fazenda"; aplicações de indústria e comércio, não da "Secretaria de Indústria e Comércio", tanto que Junta Comercial está embaixo da Secretaria de Segurança. Quem vai procurar Junta Comercial na Secretaria de Segurança? Ninguém. Então, são aplicações por área, por assuntos de governo, e o cidadão tem de chegar ao serviço em até três cliques, qualquer que seja o serviço.

Há o cidadão que vai consultar esporadicamente a internet e não sabe onde está o serviço. Para isso é preciso uma organização do portal, para que ele possa ir pelo serviço, pelo assunto, pelo ciclo da vida, pelo órgão; para que ele possa escolher por qual caminho vai chegar, mas que qualquer caminho que ele escolha o faça chegar em até três cliques ao serviço.

Um outro tipo de cidadão é o usuário profissional, o contabilista de uma empresa, por exemplo. Ele se relaciona todos os dias com a Secretaria da Fazenda, com a Receita Federal e com a Secretaria do Município. Ele não quer ir ao portal do governo, não quer navegar no portal do meio ambiente, é um usuário profissional. Ele pode ser um secretário do município que tem de se relacionar com o Tribunal de Contas, com o gabinete Civil, com as aplicações de transferência da Fazenda Estadual e do Governo Federal. Quando ele se relacionar com o Governo como cidadão, vai entrar no portal do governo, mas para ele faz-se necessário dar um método de acesso que tenha o conjunto de serviços que ele precisa e só. Assim, há dois ramos grandes: o cidadão e o usuário profissional de determinadas aplicações; nós devemos contemplar os dois.

Não é possível que haja no Brasil uma padronização de plataformas de bancos de dados, linguagens, protocolos de comunicação, tipos de hardware e software. Mas está acontecendo um movimento que eu acho muito importante no Governo Federal, que é a tentativa de estabelecer um protocolo, uma camada com a qual todas as aplicações conversam naquele protocolo. Isso foi conseguido na União Européia porque o problema era que lá, além dos vários estados e municípios, havia vários países e eles conseguiram estabelecer esse protocolo de troca de integração de informação. O projeto do Governo Federal chama-se "e-Ping", a minha esperança é que vingue, se o Governo Federal tiver fôlego para sustentar a implantação. Se houver uma grande massa de adesões, vira padrão de fato. A nossa esperança é que o e-Ping seja um protocolo de informações entre aplicações, uma camada a mais, que permita a todos conversar naquela linguagem, porque padronização de tecnologia não acredito que existirá.

Os projetos anteriores de hardware baratos eram "pelados": um computador que se economizava na memória, no processador, nos periféricos - no fim era um computador que não servia para nada. Claro que

não ia funcionar. Não conheço o projeto de hardware de notebook de US\$ 100,00, mas como tem origem no Massachusetts Institute of Technology (MIT), um centro disposto de fato a democratizar o conhecimento, a princípio sou simpática. Em relação ao software, tenho que pisar em ovos: digamos que a minha posição em relação ao software livre não é ideológica. No Brasil, gosto muito do movimento do software livre, nem que seja para contrapor ao monopólio mundial, porque quando se tem um monopólio e aparece uma segunda via, até o monopólio se mexe para ficar mais flexível. Achei ótimo que o software livre tenha aparecido no mundo. Na Europa, nas Nações Unidas, na Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) todas as trocas são em software livre, não se aceita mais trocar texto ou planilha ou apresentações em padrão da Microsoft.

O que eu acho uma pena no Brasil é o programa ter se convertido em bandeira ideológica. Pessoas que não entendem nada do que estão falando ou viram reféns de compromissos econômicos e defendem interesses de grupos econômicos ou defendem bandeiras ideológicas que não entendem direito. Tenho uma visão mais pragmática da coisa: onde é melhor usar software livre, usemos software livre, onde é melhor usar plataforma proprietária, usemos plataforma proprietária. Mas essa é uma opinião que não é bem recebida nem de um lado e nem do outro. Na medida em que o software livre é mais difundido, o custo fica mais barato. O software é de graça, mas temos manutenção, treinamento. Eu uso PowerPoint desde que ele começou, não penso mais para usá-lo. Aí eu me disponho a usar o software livre: o custo para mim é enorme, eu não acho as coisas, uma apresentação que faço em 20 minutos, na ferramenta de software livre eu gasto duas horas. O custo da mudança é muito alto, mas estou disposta, estou imbuída de mudar para o software livre para não ficar refém de uma solução proprietária.

Tenho constatado que, no Brasil, o movimento de informatização no Legislativo é mais recente que no Poder Executivo. Tenho visto alguns Tribunais de Contas muito empreendedores na questão de tecnologia e no relacionamento, por exemplo, de fiscalização das contas dos municípios muito rápida. Estão avançando não só na questão de verificar as contas dos municípios, mas também na verificação de cumprimento dos objetivos.

Há casos de Tribunais de Contas em que a lista de pessoas inelegíveis não podia ser copiada, era afixada: não podia ser publicada nem colocada na internet. Se os jornalistas quisessem, teriam de pegar uma caneta e copiar a relação. Atualmente, vemos os tribunais colocando na internet o máximo de informação possível e alguns Poderes Legislativos interagem com o Executivo apoiado pela Tecnologia da Informação. Sou otimista, vejo que quando se tem disposição política, empreendedorismo e competência técnica, consegue-se modificar a ordem das coisas. Um problema que se tem na prestação de contas municipais é que numa cidade como o Rio de Janeiro, há um corpo de técnicos dentro do Executivo com formação, que sabe fazer. Mas no interior do Estado, em um município de 4 mil habitantes, sequer há contador formado e a pessoa que está na secretaria deve fazer a demonstração das contas do município. Às vezes não é um problema de corrupção, é um problema de competência, as pessoas não sabem fazer. Já vi alguns Tribunais de Contas fornecerem ferramenta informatizada e darem treinamento aos municípios para que eles possam gerenciar suas contas adequadamente. Não é simplesmente fiscalizar, é se comprometer com uma melhora na administração financeira do município tanto na arrecadação quanto na despesa. Isso é governança. Qual é o objetivo maior aqui, é controlar a corrupção? Não, é conseguir que o município gerencie bem suas contas, sua receita, sua despesa.

Esta é a primeira lei de um sociólogo que diz: "a tecnologia não é boa, nem ruim e nem neutra. Ela será ou boa ou ruim". Ela depende de nós. Por isso, gostaria de fazer um convite para construirmos um mundo mais transparente, melhor e mais justo. Acho que isso é tarefa nossa como agentes governamentais e como cidadãos.

[Expediente](#)

Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro

Prefeito: Cesar Maia

Vice-Prefeito: Otavio Leite

Controladoria Geral do Município

Controlador Geral: Lino Martins da Silva

Sub-controlador: Vinícius Viana

Assessoria de Comunicação

Assessora: Sonia Virgínia Moreira

Cadernos da Controladoria

Organização de Eventos: Graça Louzada

Administração de Eventos: Vanda Pastro

Edição de Texto: Sonia Virginia Moreira

Capa: Georgeana Dummar

Editoração: Fernando Sperandio

Transcrição de Áudio: Janaína Soares

Apoio Técnico: Diego de Souza Nunes

Versão Online: Diego de Souza Nunes