

E-GOVERNOS: DA UTOPIA À DISTOPIA

Cassiano Calegari¹

Salete Oro Boff²

RESUMO: A evolução tecnológica vem tornando obsoletos os procedimentos estatais burocráticos baseados em papel. A expectativa do contribuinte acerca da prestação do serviço público tem se voltado para a automação e interação por meios eletrônicos. Procedimentos como o envio de documentos entre repartições pelo administrado ou consultas pessoais estão, cada vez mais, em desacordo com a realidade do mundo informatizado, demonstrando uma necessidade de adequação dos mecanismos burocráticos clássicos utilizados pela administração pública. Esta adequação, entretanto, não pode ser realizada sem estudos prévios que demonstrem o melhor caminho a ser seguido e analisando os sucessos e insucessos de outros Estados que passaram pela mesma transformação. Os métodos utilizado para o desenvolvimento do trabalho são o dedutivo e monográfico e a técnica de pesquisa é a bibliográfica e de análise de casos partindo-se de exemplos de sucessos e fracassos da implementação de mecanismos de E-Governo.

PALAVRAS-CHAVE: E-Governo; Governo Eletrônico; Governo Aberto; Burocracia.

ABSTRACT: The technological evolution is replacing the old paper-based bureaucratic state procedures. The taxpayers expectations of the public services has turned to the electronic automation and the integration of services. Procedures as sending physical documents between government agencies by the taxpayer or personal inquiries are increasingly at odds with the reality of the computerized world, demonstrating the necessity to adapt the classical bureaucratic procedures adopted by the government. This adaptation, however, can't be implemented without previous studies demonstrating the best way forward and analyzing the successes and failures of other Estates that went through the same transformation. The chosen method is deductive and monographic and the research technique is bibliographic, starting

¹ Advogado. Mestrando em direito pela Faculdade Meridional – IMED. Linha de Pesquisa: Fundamentos do Direito e da Democracia. Grupo de Pesquisa: Direito, novas tecnologias e Desenvolvimento. Email: cassianoc@legari.org

² Pós-doutora em Direito-UFSC. Professora do PPG Mestrado em Direito da IMED. Linha de Pesquisa: Fundamentos do Direito e da Democracia. Grupo de Pesquisa: Direito, novas tecnologias e Desenvolvimento. Email: salete.oro.boff@terra.com.br

from the analysis of successes and failures in the implementation of e-Government mechanisms.

Keywords: e-Government; Electronic Government; Open Government; Bureaucracy.

INTRODUÇÃO

O ser humano convive com a inovação tecnológica, a qual leva a evolução e até mesmo à ruptura de paradigmas. Essas transformações são visíveis nas relações sociais e na forma como o ser humano vê o mundo a sua volta. Dentre estas quebras de paradigma, pode-se citar desde o advento da escrita, por diversos povos antigos, até as revoluções científicas do iluminismo e os *annus mirabilis* de Newton (1665) e Einstein (1905).

É em um desses períodos de transição de paradigmas que a humanidade se encontra neste início de século XXI, desde a primeira metade da década de 1970, com a popularização dos primeiros computadores pessoais que vem se expandindo exponencialmente com o advento da *internet* e, mais recentemente, da *web 2.0*.

Esses períodos de mudanças são impulsionados por um forte espírito empreendedor, fomentando diversas “curas para todos os males” nessas revoluções no pensamento humano. Portanto, é importante analisar as implicações positivas e negativas de se mergulhar no recente “mar” da era da informação.

No período de transição para um mundo informatizado surgem perguntas acerca da atuação do Poder Público frente às novas demandas sociais da *era da informação*, avessas à inércia estatal. Disso se desdobram alguns questionamentos, como: a adoção de tecnologias da informação pelo poder público – o *e-Government (eletronic government)* – se constitui em melhorias para a cidadania? Como o governo deve lidar com a mudança nas relações sociais decorrentes da *Revolução Tecnológica*? Como garantir acesso à informação à população de baixa renda ou sem o conhecimento técnico para lidar com a informatização?

A partir dos questionamentos tem-se uma amostra das incertezas que permeiam esse início de *era da informação* em que o Brasil se encontra. Apresentar possíveis encaminhamentos é a proposta desta pesquisa. O método utilizado para tanto é o dedutivo e a técnica de pesquisa é a bibliográfica, partindo-se da análise de exemplos de sucessos e fracassos da implementação de mecanismos de E-Governo pelo mundo, como o que ocorreu no Canadá, nos Estados Unidos, na Austrália, no Reino Unido, entre outros.

1. O QUE É E-GOVERNO?

Denomina-se E-Governo as formas de governo eletrônico e governo digital. O termo provém do inglês *eletronic government* e se constitui na utilização da internet e da tecnologia da informação para aprimorar a prestação de serviços públicos e o acesso à informação pelos cidadãos, possibilitando uma maior abrangência de programas de governo e maior fiscalização pela população.

A Organização das Nações Unidas define E-Governo como “O emprego da internet e da *world-wide-web* para transmitir informações governamentais e serviços aos cidadãos”³ (Tradução livre) (UNITED NATIONS, 2012). A UNESCO (*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*) traz a seguinte definição:

E-Governo é a utilização de tecnologia da informação e comunicação pelo setor público com o objetivo de aprimorar a entrega de informações e serviços, encorajando a participação do cidadão no processo de tomada de decisões e tornando o governo mais responsável, transparente e efetivo.⁴ (Tradução livre) (UNESCO, 2011).

Trata-se, portanto, do uso da tecnologia para facilitar as operações do governo e a disseminação de informações e serviços governamentais. O termo engloba, entretanto, não apenas o uso da internet, mas de qualquer meio e maquinário eletrônico, como telefones, fax, sistemas de vigilância, televisão e rádio para disseminar informações e serviços ao cidadão (DELOITTE & TOUCHE, 2000).

Vale salientar que não se trata apenas de virtualizar a atuação do Poder Público, mas de uma reforma na estrutura administrativa e na forma de prestação do serviço público, conforme é salientado pela doutrina:

[...] ‘E-Governo não é simplesmente adicionar um ‘e’ ao governo.’ Isso requer, segundo eles, ‘fundamentalmente repensar todos os aspectos de governo e prestação de serviço para ver como se pode tirar proveito da tecnologia e novos modelos de negócios para aprimorar a eficiência de processos internos, assim como mudar a

³ No original: “*The employment of the Internet and the world-wide-web for delivering government information and services to the citizens*”.

⁴ No original: “*E-Governance is the public sector’s use of information and communication technologies with the aim of improving information and service delivery, encouraging citizen participation in the decision-making process and making government more accountable, transparent and effective*”.

natureza e qualidade das interações governamentais, com ambos indivíduos e empresas.⁵ (Tradução livre) (CURTIN, SOMMER e VIS-SOMMER, 2003)

Logo, E-Governo constitui uma mudança na forma como o Estado realiza a prestação de serviço público, permitindo uma maior participação da sociedade nas atividades governamentais. Essa mudança abrange desde a maior transparência dos (e acesso aos) dados do Poder Público, até uma participação direta da sociedade na elaboração de Programas de Governo.

2. ADOÇÃO DE MÉTODOS DE E-GOVERNO

Na primeira década do século XXI, governos, em especial na Europa e América do Norte, vêm intensificando a adoção da Tecnologia da Informação (TI) na organização e prestação de serviços governamentais. Seu principal objetivo é garantir uma maior eficiência na prestação de serviços públicos, possibilitada pelas técnicas de armazenamento de dados e maior acessibilidade destes dados pela internet.

A adoção de E-Governos vem se tornando, cada vez mais, uma necessidade, não se tratando de uma simples opção de método de gerência. Isso se deve à crescente complexidade das estruturas governamentais, assim como à pressão popular para um acesso facilitado aos serviços estatais, não sendo mais razoável que se exija o envio de documentos físicos e deslocamento a repartições públicas para se obter a tutela do governo.

Dentre os principais argumentos em favor da adoção de métodos de E-Governo estão a economia de dinheiro público, pela redução no número de repartições públicas e funcionários destinados a atender o público pessoalmente, e o aumento na produtividade das repartições públicas, motivada pela utilização de bancos de dados modernos, que reduzem o tempo necessário para arquivar e cruzar informações.

Entretanto, as experiências europeias demonstraram algumas consequências negativas da virtualização da atividade pública, dentre elas uma “exclusão digital” da população sem capacidade técnica para acessar informações em meios virtuais. Essa deficiência tem

⁵ No original: “*Importantly, the authors argue, ‘E-government is not simply adding an ‘e’ to government.’ It requires, they say, ‘fundamentally (to) re-think all aspects of governance and service delivery to see how it can take advantage of technology and new business models to improve the efficiency of internal processes, as well as change the nature and quality of government interactions with both individuals and business’.*”

resultado em diversas chamadas, realizadas pela União Europeia, por pesquisas acerca de métodos de inclusão digital no âmbito de serviços públicos.

2.1 BIBLIOTECAS PÚBLICAS COMO MEIO DE ACESSO AOS SERVIÇOS DE E-GOVERNO

Dentre os programas visando remediar a “exclusão digital”, a iniciativa americana de utilizar as bibliotecas públicas como pontes entre a população e os serviços governamentais em meios virtuais vem se mostrando uma forma criativa de reciclar uma instituição que perdeu grande parte do seu papel na sociedade. A *Revolução tecnológica* modificou a maneira como a população interage com a informação, tendo os livros deixado de ser a fonte primária desta informação e cedendo espaço à *internet*.

Houve, então, uma redução na utilização das bibliotecas públicas, que, para manter sua relevância como *hubs* de informação, acabaram por adquirir computadores conectados à *internet* para a utilização do público, ainda no início da década de 1990. Como resultado, a população americana passou a ir às bibliotecas públicas não para ler livros, mas para acessar a informação por intermédio da *internet*.

Os Estados Unidos foram, até meados de 2003, os pioneiros na adoção de métodos de E-Governo, passando a disponibilizar uma enorme parcela de seus serviços públicos exclusivamente pela *internet*. Para acessar tais serviços, a população que não possui método de acesso direto à rede buscou auxílio nas bibliotecas públicas, que passaram a oferecer funcionários treinados para auxiliar o acesso aos serviços públicos pela *internet*, assim como cursos básicos de informática.

Nas bibliotecas públicas americanas, o cidadão tem a possibilidade de receber amparo governamental, matricular seus filhos em escolas, pagar tributos, realizar provas escritas para habilitação de condutores, pagar multas, se inscrever para cargos públicos, receber auxílio para emergências, entre outros serviços e benefícios locais, municipais e federais (WEERAKKODY e REDDICK, 2013). Portanto, na sociedade estadunidense, as bibliotecas públicas se tornaram a espinha dorsal do E-Governo passando, o governo, a direcionar os cidadãos a buscar auxílio nas bibliotecas públicas para solucionar seus problemas de acessibilidade.

Essa transformação na função das bibliotecas públicas atingiu seu auge em 2013, com a criação da BiblioTech, a primeira biblioteca sem livros físicos, formada por 48 *Desktops*, 40 *laptops*, 45 *iPads* e 600 *e-readers* (JUNQUEIRA, 2014). Embora a biblioteca possua livros em formato digital, dentre as suas principais funções está servir como um *hub* entre a comunidade e os serviços de E-Governo americanos.

As bibliotecas públicas passaram de simples provedores de informação a parte da estrutura governamental americana, produzindo e entregando à comunidade mecanismos de acesso ao governo. O bibliotecário assumiu o papel de mediador entre o público “digitalmente iletrado” e os serviços públicos oferecidos no ciberespaço.

Na Austrália, essa mediação do acesso aos serviços de E-Governo tem sido realizada pelas agências de postagem (*Australia Post*), onde o cidadão pode interagir com a maioria dos serviços públicos australianos, incluindo a requisição de passaportes e outros serviços federais.

A solução americana é uma forma criativa de reutilizar uma instituição que vem perdendo importância na sociedade informatizada para construir uma ponte entre as populações sem acesso à tecnologia e os serviços públicos acessíveis apenas por vias cibernéticas. Colateralmente, cria-se um maior contato entre a população de baixa renda ou carente em instrução tecnológica e o conhecimento armazenado nas bibliotecas.

Dessa forma, pode-se utilizar espaços físicos e funcionários já existentes na estrutura governamental para responder uma das perguntas realizadas no início do presente estudo: Como garantir acesso à informação para a população de baixa renda ou sem o conhecimento técnico para lidar com a informatização? Essa não é, certamente, a única resposta, mas apresenta uma solução criativa para um problema basilar da adoção de serviços de E-Governo.

No Brasil, a transição para uma governança digital vem seguindo uma via inversa. Ao invés de se criar *hubs* de interação com os serviços de E-Governo, tem-se preferido manter vias analógicas tradicionais para aqueles incapazes de acessar as novas tecnologias. Este vetor, embora tenha uma abrangência maior, anula uma parcela significativa dos benefícios da implementação do governo eletrônico, pois mantém os custos com as interações físicas, como repartições públicas e funcionários em cada localidade.

Uma solução mais próxima da americana, incluindo cursos e vetores de acesso gratuitos não gera apenas uma forma de se acessar os serviços públicos no ciberespaço, mas também educa a população sem afinidade com as novas tecnologias. Algo que não ocorre ao se manter as repartições e métodos analógicos para esta população, bem pelo contrário, ao se manter os métodos antigos acaba-se criando uma resistência à adoção das novas tecnologias.

2.2 SERVICE CANADA – O AMBICIOSO PROJETO DE INTEGRAÇÃO GOVERNAMENTAL CANADENSE

Na década de 1990 o governo canadense iniciou um projeto para unificar todos os serviços e programas governamentais em um único sistema, que poderia ser acessado pela população e

servidores públicos através da *internet*, chamado *Government online* (GOL). O prazo para a conclusão do programa seria no ano de 2004, o que, nos primeiros anos do século XXI, colocou o Canadá na vanguarda da adoção de formas de E-Governo (CURTIN, SOMMER e VIS-SOMMER, 2003).

Após implementado, o serviço foi criticado por não atingir integralmente seu objetivo (de unificar todos os serviços e programas governamentais) e pela baixa qualidade da formatação e distribuição das informações disponíveis, constituindo uma barreira a o acesso da população em geral. Para dar prosseguimento à modernização da estrutura governamental canadense (e, por consequência, do E-Governo canadense), no ano de 2005 foi criado o programa *Modernizing Services for Canadians* (MSC), com um orçamento anual de mais de 70 bilhões de dólares.

Dentro do MSC foi desenvolvido o *Service Canada* para continuar o que foi desenvolvido com o GOL, mas com um conceito voltado ao usuário através de quatro abordagens: Foco no cidadão; Integração de todos os serviços governamentais em um único local na *web*; integração de todas as informações acerca do cidadão e desenvolvimento colaborativo através de parcerias entre órgãos (WEERAKKODY e REDDICK, 2013).

O objetivo do *Service Canada* era aplicar estes conceitos visando uma melhoria na prestação do serviço público, redução dos custos desta prestação e, acima de tudo, atingir uma melhor integração entre o cidadão e o Poder Público. Com a evolução do programa, o *Service Canada* se tornou a peça central do serviço público canadense, possuindo hoje o objetivo de atualizar o seu conceito para formas de interação da *Web 2.0*, permitindo a participação direta do povo no governo, conforme FLUMIAN:

A colaboração em massa tem o potencial de transformar a maior parte das esferas de governo, mas a prestação de serviços públicos é uma área especialmente promissora: colaboração em massa pode ajudar o governo e os cidadãos a desenvolverem serviços melhores, mais oportunos e personificados, a um custo menor e com resultados melhores.⁶ (Tradução livre) (2007)

Apesar do sucesso, o *Service Canada* abandonou a ambição inicial de ser um portal único com todas as informações e serviços governamentais, para oferecer um leque menor, mas mais específico, de serviços e programas relevantes à população. Dentre os serviços que permanecem fora do *Service Canada* estão o pagamento e declaração de tributos, que esta situado no portal da Receita canadense, e a solicitação e processamento de passaportes, englobado por um programa do Ministério das Relações Exteriores canadense chamado *Passport Canada*. (WEERAKKODY e REDDICK, 2013)

No Canadá, a adoção de métodos de E-Governo se mostrou positiva, tendo reduzido os custos para a manutenção dos serviços públicos e obtido uma excelente aceitação pela população, que foi a

⁶ No original: “*Mass collaboration has the potential to transform most spheres of government and help government and the citizenry develop more timely and personalized service at lower costs with better outcomes.*”

principal beneficiada pelo *Service Canada*. Novas tecnologias, como a *Web 2.0* e *Cloud Computing*⁷ representarão uma nova fase para a virtualização das atividades governamentais, possibilitando uma redução nos custos de manutenção da estrutura cibernética e uma maior participação da população nas decisões de governo.

3. *OPEN GOVERNMENT*⁸: IMPLEMENTANDO UM *FRAMEWORK*⁹ UNIVERSAL DE E-GOVERNO

Em seu primeiro mandato, o Presidente americano Barak Obama publicou uma iniciativa de governo chamada *Open Government*, visando ampliar a transparência dos atos governamentais por intermédio da *internet* e da utilização de tecnologias da *Web 2.0*, permitindo não apenas a visualização de dados do governo, mas a interação direta da população com os órgãos governamentais (WHITEHOUSE, 2009).

Sua implementação representa uma transformação profunda nos modelos de governo vigentes, permitindo uma participação popular sem precedentes na fiscalização dos Atos de Governo. O papel do cidadão deixará de ser reativo, participando apenas na eleição de seus representantes, para um papel colaborativo, influenciando diretamente em alguns atos governamentais.

Dentre os objetivos do *Open Government* estão: Melhorar as prestações de contas, reutilização pública de dados, aprimorar o compromisso do cidadão com o governo, fomentar a inovação e avaliação dos programas governamentais, prestação de serviço público de forma colaborativa e maior interação entre agências governamentais.

Um dos principais enfoques do *Open Government* é a colaboração entre os cidadãos para o aprimoramento do Governo, visando remodelar as instituições governamentais sobre a premissa da colaboração entre órgãos da administração pública e entre o cidadão e o governo. Aqui percebe-se a emergência do que pode ser visto como um novo modelo administrativo, em que o governo passa a ser a plataforma das relações sociais em uma forma de administração onde o setor privado realiza a maior parte do “trabalho duro” (WEERAKKODY e REDDICK, 2013).

A implementação do *Open Government* na estrutura administrativa americana vem resultando na criação de portais públicos de informações governamentais, dentre eles destacam-se: *Data.gov*¹⁰,

⁷ Computação em nuvem, refere-se à utilização da capacidade computacional de servidores diversos, compartilhados por meio da *internet*. Sua adoção permite a redução dos custos de manutenção dos computadores, visto que as aplicações são executadas remotamente, assim como reduz o risco da perda de dados, por não estarem armazenados localmente, mas em servidores seguros.

⁸ No português: Governo Aberto.

⁹ Uma estrutura de suporte básica

*Recovery.gov*¹¹, *On the map for emergency managements*¹², *E-FOIA Reading rooms*¹³, *Challenge.gov*¹⁴, *We the People*¹⁵ e *Regulations.gov*¹⁶.

Além dos Estados Unidos, outros governos vêm adotando iniciativas semelhantes ao *Open Government*, dentre eles destaca-se o Reino Unido com *The Big Society*, Singapura com o projeto *Government-with-you*. Em 2011 foi firmado um acordo entre os governos brasileiro e estadunidense para a implementação de *Open Government* em *Terrae Brasiliis*.

3.1 OPEN GOVERNMENT NO BRASIL

O projeto brasileiro, denominado Governo Aberto, está subordinado à Controladoria Geral da União (CGU), sua criação ocorreu com o Decreto 13.117 de 15 de Setembro de 2011 que prevê em seu artigo primeiro os objetivos do programa, sendo estes:

Art. 1º Fica instituído o Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto destinado a promover ações e medidas que visem ao incremento da transparência e do acesso à informação pública, à melhoria na prestação de serviços públicos e ao fortalecimento da integridade pública, que serão pautadas, entre outras, pelas seguintes diretrizes:

- I - aumento da disponibilidade de informações acerca de atividades governamentais, incluindo dados sobre gastos e desempenho das ações e programas;
- II - fomento à participação social nos processos decisórios;
- III - estímulo ao uso de novas tecnologias na gestão e prestação de serviços públicos, que devem fomentar a inovação, fortalecer a governança pública e aumentar a transparência e a participação social; e
- IV - incremento dos processos de transparência e de acesso a informações públicas, e da utilização de tecnologias que apoiem esses processos.

Este Decreto também criou o Comitê Interministerial Governo Aberto (CIGA), formado por 18 ministérios para aprovar e conduzir os projetos resultantes da iniciativa do Governo Aberto, assim como relatórios sobre o desempenho do plano.

¹⁰ Portal com mais de 380.000 bancos de dados sobre diversos temas, desde gastos de orçamento público até astronomia.

¹¹ Portal que compila informações sobre os gastos do *Recovery Act* de 2009.

¹² Mapa de desastres naturais ocorridos nos Estados Unidos, dentre eles furacões, tempestades tropicais, incêndios, alagamentos e nevascas. Pode ser acessado em: <<http://onthemap.ces.census.gov/em.html>>.

¹³ Portal que compila documentos disponibilizados pelo *Freedom of Information Act*. Pode ser acessado em: <<http://www.dod.mil/pubs/foi/rdroom.html>>.

¹⁴ Portal resultante da parceria entre os cidadãos e o governo para resolver desafios, como desenvolvimento de novas tecnologias em áreas deficitárias.

¹⁵ Seção do *site* da Casa Branca para o envio de petições online pela população. Pode ser acessado em: <<https://petitions.whitehouse.gov>>.

¹⁶ Portal que compila projetos de normas permitindo que a população comente e participe de sua elaboração.

Dentre os requisitos do *Open Government* está o cumprimento de compromissos determinados, a serem realizados no prazo máximo de dois anos, tendo o Brasil, ao aderir ao projeto em 2011, assumido 32 compromissos, 19 desses propostos por Organizações da Sociedade Civil brasileiras. O relatório mais recente do CIGA foi publicado no mês de outubro de 2013, dois anos após o início do plano, indicando que foram atingidos 25 dos 32 compromissos iniciais, onde cinco dos restantes estão em processo de implementação e dois acabaram sendo abandonados (COELHO e WAISBICH, 2013).

Dentre os compromissos cumpridos estão: a criação de cursos de capacitação à distância e guias em acesso à informação para servidores públicos, a elaboração de estudos sobre o desempenho da política de transparência brasileira, o aprimoramento da participação do cidadão através de fóruns e encontros, a criação de um portal brasileiro de dados nos moldes do *data.gov* americano (*dados.gov.br*) e a elaboração de planos de desenvolvimento e monitoramento de escolas públicas.

O plano resultou na criação dos portais: *data.gov.br*, onde são disponibilizados diversos dados governamentais; *wiki.gtinda.ibge.gov.br*, que trata sobre a atuação da Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (INDA) e *api.comprasnet.gov.br*, um cadastro unificado de fornecedores do poder público que atualmente (13/02/2014) está “em manutenção, sem previsão de retorno”.

Em geral os resultados do Governo Aberto foram modestos, ainda longe da abrangência do programa americano. Mesmo o portal *dados.gov.br* reflete um desinteresse com a transparência dos dados, possuindo uma interface primitiva, incapaz de elencar os dados de forma compreensível ao cidadão comum, especialmente quando comparada com o *data.gov* americano.

4. E-GOVERNOS E O PROBLEMA DA BUROCRACIA

Um dos maiores desafios dos governos atuais é, ainda, conciliar os níveis de burocracia com as demandas sociais de transparência e eficiência. A burocracia tem se tornado alvo de críticas e discursos políticos por constituir uma barreira ao acesso aos serviços públicos e reduzir a eficiência da atividade administrativa.

Entretanto, em uma democracia, por se tratar de um sistema político baseado, direta ou indiretamente, no controle do governo pela população, a burocracia desempenha um papel importante em possibilitar este controle e dificultar desvios de condutas dos agentes públicos. Por outro lado, a burocracia também possui um caráter coercitivo sobre a população, permitindo que sejam criadas limitações ao exercício de direitos sem a devida aprovação política (MEIER e O'TOOLE, 2006).

Essa dicotomia entre aspectos necessários e reprováveis da burocracia é o que pauta o relacionamento de “amor e ódio” entre o governo e os burocratas. Diversas tentativas de aprimorar

essa relação foram propostas no decorrer do século XIX, em especial no tocante ao controle político da burocracia, porém, embora tenham havido modificações na forma como a burocracia é realizada, suas características e problemas iniciais foram mantidos.

As discussões sobre o tema burocracia são inúmeras, para o presente estudo vale atentar para a relação entre burocracia, transparência e eficiência. Ou seja, uma forma de conciliar métodos burocráticos com um sistema de governo (no sentido de administração pública) que seja eficiente sem prejudicar a transparência e publicidade dos dados do Poder Público.

Conciliar estes conceitos, entretanto, tem se mostrado um dos maiores desafios da democracia contemporânea. Para compreender a complexidade da tarefa deve-se ter em mente que a relação entre o político (aquele eleito para realizar determinados interesses públicos) e o burocrata é essencialmente desigual. O político depende do burocrata para atingir seus objetivos, ou seja, a melhor administração do país, entretanto não há garantia que o burocrata, uma vez contratado, perseguirá os mesmos fins do político ou os fará de maneira eficiente. O burocrata perseguirá os objetivos do político apenas na medida em que a estrutura administrativa o impuser ou incentivar que o faça, ou seja, na medida em que for vantajoso a ele (MEIER e O'TOOLE, 2006).

Este modelo representa a essência das relações de mercado aplicadas ao modelo político, ilustrando de forma clara os conflitos de interesse contidos na administração pública. Quando se insere neste mesmo modelo conflitos de ideologias políticas e cargos de chefia com caráter de “cabide político”, é possível compreender a complexidade da tarefa de conciliar a burocracia com eficiência e transparência.

Ainda, deve-se considerar a diferença no nível de informação entre o político e o burocrata quando o segundo é especialista naquela determinada área e realiza aquelas ações diariamente, enquanto o primeiro possui um conhecimento técnico limitado sobre a atividade desenvolvida, estando interessado apenas nos seus resultados. Essa diferença de capacidade técnica impossibilita que o político (ou seja, aquele que determinou a realização do ato) fiscalize devidamente a atividade do burocrata, sendo incapaz de medir com precisão a eficiência do serviço sendo realizado. Esta assimetria de informações é um dos maiores problemas do modelo de controle político da burocracia e uma das principais razões de existência de cargos de chefia com nomeação discricionária pelo agente político (o que é a causa de diversos outros problemas).

Para prevenir este conflito de interesses entre o político e o burocrata existem duas soluções, a primeira consiste em fiscalizar incessantemente cada ato de cada burocrata por agentes e uma estrutura de burocracia que dificulte desvios de conduta. Nessa solução se enquadra a estrutura administrativa brasileira, com diversos níveis de supervisão e subordinação sempre abaixo de uma autoridade máxima (secretaria ou ministério) nomeada por critérios políticos.

Esta solução acaba agravando o problema da burocracia, gerando procedimentos complexos e ineficientes, que tornam a máquina estatal morosa. Da mesma forma, critérios políticos dificultam a devida fiscalização dos atos dos burocratas, como nomeações por interesses políticos e “cabides eleitorais”.

A segunda solução passa pelo problema de reduzir os custos e a complexidade da estrutura burocrática, garantindo uma maior eficiência, sem prejudicar a fiscalização dos atos do burocrata pelo político e, conseqüentemente, pelo cidadão. Esta propõe a criação de sistemas de “alarme” que informem ao político quando o burocrata realizar determinados atos contrários aos interesses públicos. A doutrina traz como “alarmes” grupos de agentes de confiança do congresso inseridos na estrutura administrativa, que estarão inclinados a reportar caso observem desvios de conduta (MEIER e O'TOOLE, 2006).

Uma solução mais prática e interessante, entretanto, é utilizar métodos de TI para gerar relatórios alertando eventuais desvios do agente burocrático. Hoje, a atividade administrativa é essencialmente digital, os servidores trabalham através de computadores e, em uma parcela dos casos, sistemas desenvolvidos especificamente para aquele determinado serviço público.

Estes sistemas podem ser programados de forma a alertar ao dirigente do órgão caso padrões de comportamento ineficientes ou possivelmente contrários aos interesses públicos sejam observados, permitindo uma investigação. Da mesma forma, a utilização de métodos de TI permite que sejam criados relatórios de todos os atos de determinado servidor, facilitando a aferição da responsabilidade caso seja observado algum ato de improbidade.

Assim, é possível suprir a desigualdade de informação entre o político (e, no caso do *Open Government*, a população) e o burocrata, uma vez que os atos deste estarão sendo sempre supervisionados e mascarar suas atividades irá requerer um alto nível de conhecimento técnico de TI ao ponto de modificar o *software* utilizado pela repartição. Caso esta última hipótese venha a ser um problema, pode-se utilizar serviços acessíveis pela internet, como ocorre com a Justiça Federal, impossibilitando que o servidor altere o código do *software*, uma vez que este é totalmente *server side*¹⁷.

Em 1944, ao final da Segunda Guerra Mundial, a discussão sobre a importância da burocracia em governos democráticos chegou a um de seus pontos altos, especialmente se levar em consideração o conflito entre os modelos socialistas (altamente burocratizados) e capitalistas (altamente liberais) da época. Tinha-se a noção de que o modelo vencedor seria aquele que fosse adotado pelos Estados Unidos, que já na época passava por um processo de burocratização, em especial após o *New Deal*,

¹⁷ Termo que faz referência a dados que ficam armazenados exclusivamente no servidor, sendo impossível sua modificação unilateral pelo cliente acessando o sistema remotamente por meio da *internet*.

com a introdução de métodos de controle da economia burocráticos no modelo americano. (MISES, 1944).

O desafio seguinte foi adequar a burocracia a um sistema econômico liberalista, impedindo que a burocratização demasiada prejudicasse a livre iniciativa, fundamento de todo o sistema econômico americano. Dessa forma, o governo americano passou a controlar aspectos da iniciativa privada, impedindo a tendência de autodestruição e geração de monopólios como uma evolução do que já havia sido feito pela Legislação Antitruste que teve início com a *Lei Sherman* de 1890.

Com a expansão da burocracia dentro da estrutura americana, as agências governamentais passaram a armazenar uma grande quantidade de dados sobre programas públicos, o que beneficiou iniciativas como o *data.gov*, que permitem um controle externo pelo cidadão dos atos e programas de governo.

Uma das principais características da burocratização das estruturas de governo é a hierarquização das responsabilidades, gerando a redundância de competências, onde o superior hierárquico possui o poder (e dever) de revisar os atos de seus subordinados. O motivo dessa redundância de atividades administrativas é impedir o desvio de conduta, possibilitando ao superior hierárquico revisar os atos de seus subordinados, sob pena de responsabilidade deste por eventuais danos.

Trata-se, assim, de um sistema lógico onde a realização dos atos é sempre redundante e sujeita a fiscalização. Dessa forma, a estrutura governamental burocratizada constitui o ambiente perfeito para a implementação de técnicas de TI. Permitindo o controle dos atos não apenas pelo superior hierárquico, mas externo do cidadão, além de garantir que os atos de desvio de conduta serão sempre rastreáveis ao agente que os originou.

Por exemplo, suponha-se que no órgão “X”, com 10 servidores subordinados e um superior hierárquico responsável pela atuação do órgão (não necessariamente cargo de chefia). Nesta estrutura, o superior é responsável por cada ato dos 10 servidores sem poder acompanhar integralmente cada um deles. Estando este superior capacitado a compreender de forma técnica o trabalho realizado por cada um destes 10 servidores e a acompanhar seu desenvolvimento, o órgão pode funcionar de forma eficiente.

Porém, como é mais comum, em não estando o superior capacitado na área de atuação de cada um destes servidores ao ponto de compreender o que eles estão realizando ou sendo incapaz de lidar com o fluxo de trabalho a ser fiscalizado, resta aumentar a fiscalização contratando outro agente para atuar como superior, gerando um efeito cascata que pode ser visto nas imagens 1.1 e 1.2:

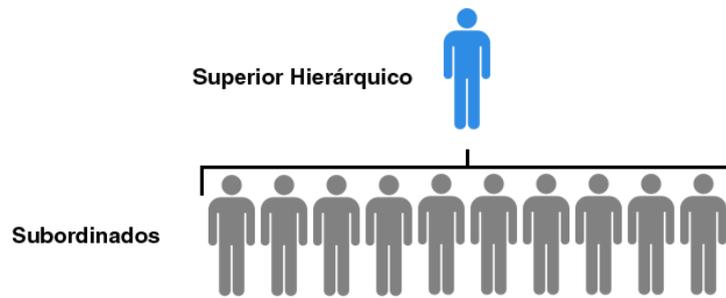


Imagem 1.1: Hierarquia simples

Ao aumentar o número de superiores hierárquicos, deve-se ter em mente que estes também possuem superiores que fiscalizam suas atividades e que o trabalho destes superiores dos superiores aumentará, o que reduzirá sua eficiência. Portanto deve-se considerar que haverá uma repercussão em toda a estrutura administrativa, como demonstrado na imagem 1.2:

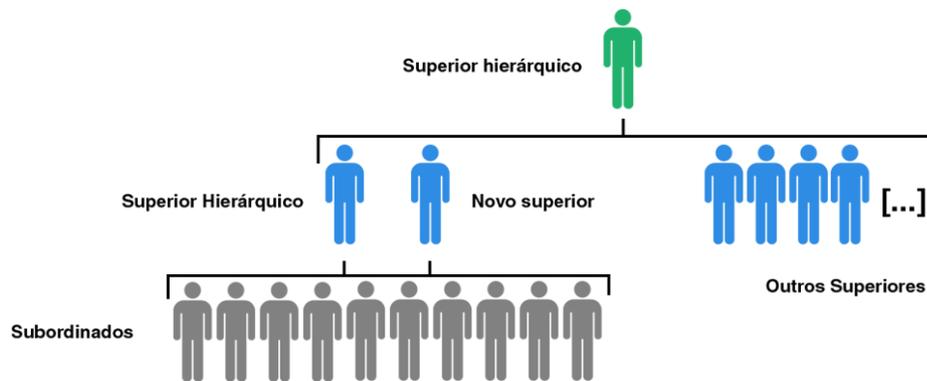


Imagem 1.2: Hierarquia complexa

Dessa forma, uma simples alteração na composição de um órgão pode resultar em diversas contratações colaterais ou uma redução generalizada na eficiência dos órgãos superiores. Também ocorre um aumento na complexidade da estrutura administrativa, dificultando a fiscalização dos atos e a responsabilização por eventuais desvios de conduta (ou seja, aumentando o grau de irresponsabilidade).

Isso demonstra a necessidade de se criar alternativas à simples contratação de novos funcionários, dentre elas o desenvolvimento de métodos de E-Governo. Permite-se, assim, a fiscalização das atividades públicas em tempo real, não apenas pelo superior hierárquico ou pelo órgão responsável pelo controle interno dos Atos Administrativos, mas pela população através da *internet*.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A virtualização da atividade governamental é uma tendência universal, porém esta ainda encontra resistência, especialmente em países que ingressaram tardiamente na *era da informação*, como é o caso do Brasil. Uma vantagem desta adoção tardia de novas tecnologias esta na possibilidade de estudar e reproduzir os casos de sucesso da comunidade mundial, assim como nos evitar os erros cometidos em outras nações.

Métodos de E-Governo permitem um maior grau de transparência e uma integração entre o poder público e o cidadão, a qual soaria utópica se considerada durante a primeira metade do século passado. Deve-se, entretanto, ter em mente que sua adoção desmedida pode gerar uma exclusão política, fomentada pela exclusão digital, o que é contrário a qualquer regime democrático. Para evitar esta exclusão, pode-se adotar soluções semelhantes às bibliotecas públicas americanas ou aos correios australianos, utilizando a infraestrutura já existente para criar *hubs* entre o governo e o cidadão sem outros meios, técnicos e econômicos, para acessá-lo diretamente.

A Revolução Tecnológica mudou as expectativas do cidadão em relação ao governo, não bastando mais que este seja uma entidade reativa à busca do cidadão, da mesma forma, não sendo mais suficiente uma repartição pública geograficamente posicionada para sanar as expectativas sociais da atividade governamental. O governo hoje deve estar acessível da casa do cidadão, não sendo concebível que este possa fazer compras em um supermercado sentado na frente de um computador e não seja possível buscar informações ou a tutela Estatal do mesmo local.

Virtualizar os serviços governamentais não é mais uma estratégia administrativa, mas uma expectativa social do mundo informatizado. Cabe aos governos desenvolver formas seguras e eficiente de garantir o acesso à informação sem as barreiras burocráticas que tem dificultado este acesso há mais de um século.

Vale salientar, brevemente, que não basta apenas adaptar a estrutura existente para se criar um E-Governo eficiente. Deve-se repensar toda a estrutura e procedimentos administrativos para estarem conciliados com a nova burocracia informatizada. Permitindo um acesso simplificado às informações e uma maior integração entre os órgãos da administração pública.

No passado, os órgãos Estatais possuíam seus dados limitados geograficamente à repartição onde estavam armazenados, sendo impossível cruzar devidamente bancos de dados entre órgãos governamentais. Com o advento da *era da informação* e novas tecnologias, como *cloud computing*, é possível criar bancos de dados unificados, acessíveis por qualquer repartição. Reduz-se assim o nível de burocracia necessário para o cidadão (que não precisará fornecer documentos que o governo já possui).

Falar em uma reestruturação de toda a administração pública pode parecer um processo caro, porém a economia gerada pelo abandono da prestação de serviço “pessoal” e as vantagens da informatização da burocracia e simplificação da estrutura administrativa consistem em um corte de custos a longo prazo que, como observado pelo *Service Canada*, justificam investimentos volumosos em E-Governos. Essa transformação no papel da Administração Pública representa uma quebra de paradigmas não apenas para os administrados, mas também aos administradores.

REFERÊNCIAS

CLINTON, H. R. Remarks on Internet Freedom. **U.S. Department of State**, 2000. Disponível em: <<http://www.state.gov/secretary/rm/2010/01/135519.htm>>. Acesso em: 15 Set 2013.

COELHO, V. S. P.; WAISBICH, L. T. **Relatório de processo 2011-2013**. Centro Brasileiro de Análise e Planejamento. [S.l.]. 2013.

CURTIN, G. G.; SOMMER, M. H.; VIS-SOMMER, V. **The World of E-Government**. New York: Routledge, 2003.

FLUMIAN, M. Modernizing Government. **Institute on Governance**, 2007. Disponível em: <<http://iog.ca/our-business-lines/modernizing-government/>>. Acesso em: 13 fev 2014.

JUNQUEIRA, D. Foi aberta nos Estados Unidos a primeira biblioteca pública que não tem livros físicos. **Gizmodo**, 13 jan. 2014. Disponível em: <<http://gizmodo.uol.com.br/biblioteca-sem-livros-eua/>>. Acesso em: 12 fev 2014.

MEIER, K. J.; O'TOOLE, L. J. **Bureaucracy in a Democratic State**. Baltimore: The John Hopkins University Press, 2006.

MISES, L. V. **Bureaucracy**. New Haven: Yale University Press, 1944.

UNESCO. E-Governance, 2011. Disponível em: <http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL_ID=3038&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html>. Acesso em: 10 set 2013.

UNITED NATIONS. E-Government Survey 2012, 2012. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan048065.pdf>>. Acesso em: 2013 set 15.

WEERAKKODY, V.; REDDICK, C. G. **Public Sector Transformation through E-Government**. New York: Routledge, 2013.

WHITEHOUSE. About Open Government. **The White House**, 2009. Disponível em: <<http://www.whitehouse.gov/open/about>>. Acesso em: 14 fev 2014.