

Governo eletrônico no Mercosul: o retrato segundo os portais federais de *e-gov*

José Antonio Martinuzzo¹

Resumo

Este artigo visa a identificar o perfil da interface digital dos governos eletrônicos dos países do Mercosul. Analisa as telas dos portais federais de Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai. A partir do estudo de quatro categorias de conteúdo (informação, comunicação, serviço, participação/mobilização), avaliando níveis de interatividade, utilização de recursos hipermidiáticos e consistência de dados, entre outros, faz um mapeamento da política de *e-gov* nos países do Cone Sul². Constata o uso tímido das potências do governo eletrônico, em experiências restringidas pelo paradigma reformista neoliberal, focadas na prestação de serviços a “cidadãos-clientes”. A nova ágora, vislumbrada com o encontro da política com as TICs, ainda restringe-se ao discurso.

Palavras-chave: governo eletrônico, Mercosul, internet.

Introdução

A rede comunicacional contemporânea, composta por mídias analógicas e digitais, oferece bases para que se efetivem fenômenos, ocorrências e eventos que integram um mesmo movimento socioeconômico e político: a midiatização das relações sociais. A sociabilidade que caminha articulada a essa rede experimenta formas diferentes de se relacionar e construir referências simbólicas, principalmente quando se trata da internet. De acordo com Sodré (2002), as tecnologias digitais de comunicação viabilizam a instituição de um *ethos* (costume, hábito, regra) midiatizado na contemporaneidade. A sociedade atual “rege-se pela midiatização, pela tendência à ‘virtualização’ ou telerrealização das relações humanas” (p. 21).

A ação e a interferência nesse sistema de comunicação são determinantes para qualquer projeto de poder. Mas essa impositiva superestrutura midiatizada oferece alguns desafios aos agentes políticos. Um dos mais importantes é o de se conectar a esse ambiente, corporificado pelas mídias tradicionais e pela internet. De acordo com Castells (1999, p. 368),

“sem mídia, não há meios de adquirir ou exercer o poder. Tudo o que fica fora do alcance da mídia assume a condição de marginalidade política”.

É exatamente nesse momento de sociabilidade historicamente constituída a partir de expressivas contribuições e usos das TICs e suas interfaces comunicacionais que se estabelece a potência de um novo modo de ação e expressão político-governamental, de base midiática: o governo eletrônico. O e-governo já se tornou um constructo político-governamental comum, haja vista a sua recorrência mundo afora, verificada pela Organização das Nações Unidas³. A natureza desse movimento no Mercosul⁴ é o que se procura averiguar com este artigo, a partir dos estudos das telas, ou seja, das *homepages* dos portais federais.

1) A potência do governo eletrônico

Antes de falarmos das potências políticas da internet e do conceito de *e-gov*, cabe ressaltar que tecnologia sozinha não faz política ou revoluciona costumes e éticas. As tecnologias são produzidas e apropriadas de formas diferenciadas, a partir de dinâmicos processos socioeconômicos, culturais e políticos específicos. Uma tecnologia influencia fenômenos sociais e é marcada por eles, num complexo movimento histórico de reciprocidades, usos, inovações, desvirtuamentos e disputas, sem determinismos.

Nesse sentido, o governo eletrônico é uma possibilidade histórica de mediação sociopolítica e ação governamental recém-constituída. Soma pouco mais de uma década, com a criação e difusão da Web (a porção multimídia da internet, a rede mundial de computadores⁵). O *e-gov* é aqui entendido em acordo com Duarte (2004, p. 336):

estrutura organizacional, tecnológica, jurídico-normativa constituída para viabilizar a interação intensivamente mediada por recursos de tecnologia de informação e comunicação entre um governo (nacional, regional ou local) e agentes externos e internos a ele – em particular, os agentes que formam a comunidade na qual esse governo se insere.⁶

Mas quais seriam as potências políticas da internet que suscitariam mesmo uma nova forma de ação político-governamental? Em linhas gerais, no favorecimento à interatividade⁷, à formação de redes na sociedade civil e à mobilização comunitária, no combate à exclusão digital e na capacidade de disponibilizar serviços e informações públicos em volume jamais imaginados localiza-se, majoritariamente, o potencial de uso político-institucional da internet.

A internet é uma tecnologia com alto potencial para interferências nos processos de sociabilidade, prestando-se a utilizações várias e ainda com diferentes níveis de intensidade. Pode aproximar, envolver, enriquecer, oxigenar, enfim, democratizar e ampliar os processos políticos empreendidos ao longo da história que se escreverá a partir do século XXI.

Mas, como se vem dizendo até aqui e bem esclarece Eisenberg (1999), os impactos, ou resultantes, da utilização de uma nova tecnologia estão mais ligados ao processo político-econômico de sua apropriação do que a suas especificidades tecno-científicas. O autor considera que os poderes públicos podem utilizar a internet para a democratização da vida política contemporânea. Seriam quatro formas de fazê-lo: a) prestação de serviços e informações à comunidade; b) apoio na organização de movimentos sociais e formação de redes na sociedade civil; c) implementação de mecanismos de democracia eletrônica; e d) democratização do acesso à comunicação eletrônica.

A internet é uma tecnologia com alto potencial de interferência nos processos de sociabilidade. Pode aproximar, envolver, enriquecer, oxigenar, enfim, democratizar e ampliar os processos políticos empreendidos ao longo da história que se escreverá a partir do século XXI. São claras as potencialidades de somar ao desenvolvimento social, político e econômico, podendo ajudar a superar o *status quo*. Mas também pode-se aprofundá-lo, reforçando a brecha digital e o individualismo, por exemplo.

2) O e-governo no Mercosul

Ocorrida em meados da última década do século passado, a implantação do *e-gov* nesses países do Cone Sul fez parte da estratégia de reengenharia estatal patrocinada pelo capitalismo neoliberal. As bases do Consenso de Washington, assim como as estratégias de reforma neoliberal implementadas na América Latina, podem ser reconhecidas entre os objetivos e características dos programas de e-gov executados na região.

Segundo reporta Chahin (2004), estas foram as linhas gerais dos programas de governo eletrônico no continente:

Reestruturação organizacional, com realinhamento de estruturas e processos; ampliação da autonomia das instituições e dos gerentes, acompanhada da flexibilização de procedimentos e de normas, aplicada à gestão; planejamento, avaliação de controle da ação governamental, com base nos resultados esperados, na elaboração de indicadores de desempenho e na identificação da clientela-alvo; redução de custos (p. 12).

Dujisin (2004) afirma que a centralidade a este tema “não é casual ou espontânea”, contando com importantes antecedentes de âmbito internacional relacionados à discussão de fundo neoliberal sobre o papel do Estado. A governança eletrônica seria a terceira geração de mudanças iniciadas nos anos 1980.

Primeiramente foi “a mudança de ênfase do político para o gerencial, a descentralização, a diminuição de custos e a flexibilidade laboral” (p. 17), seguida da aplicação, no início dos anos 1990, do Consenso de Washington, prevendo “modernização do Estado”, “redução de gastos”, “descentralização”, “novos marcos regulatórios”, “novas formas de participação privada na provisão de serviços públicos” e “melhoramento da gestão”.

O governo eletrônico, em meados da década de 1990, “toma força como uma evolução das tendências mencionadas anteriormente ou, se se quer, como uma terceira geração de reformas”, afirma Dujisin. Como um aspecto da modernização do Estado, o e-governo “estabelece o uso estratégico e intensivo das tecnologias de informação e comunicação, tanto nas relações do setor público entre si, como nas relações dos órgãos do Estado com os cidadãos, usuários e empresas do setor privado”, conclui (p. 18).

Para estudo das telas principais, que poderá somar novos elementos à análise descrita, a partir da observação das práticas efetivas de *e-gov*, definimos quatro categorias de conteúdo na internet: Informação, Comunicação, Serviços, e Participação/Mobilização. Essas categorias são analisadas em três níveis – elementar, intermediário e interativo – com atribuição de notas equivalentes a 1, 2 e 3, respectivamente.

	Elementar	Intermediário	Interativo
Informação – ação em favor da transparência e fortalecimento/suporte da cidadania.	Dados institucionais, contatos com a administração (telefones, <i>e-mails</i> e endereços).	Publicações oficiais, legislações, estatísticas, avaliações, programas oficiais de governo.	Customização na solicitação e envio de dados de acordo com interesses pessoais/coletivos/comunitários.
Comunicação – ação discursiva para	Notícias (<i>press-releases</i> , com <i>leads</i> ,	Artigos, resenhas, reportagens.	Uso dos conteúdos citados com recursos

prestação de contas, persuasão e convencimento político.	fotografia etc.).	Promoções e propagandas/anúncios institucionais.	de multimídia (áudio e vídeo). Agendamento de entrevistas <i>on-line</i> . Entrevistas <i>on-line</i> (<i>chats</i> jornalísticos).
Serviço – ação para qualificar e ampliar o atendimento ao público (rapidez, eficácia, menos custos).	Divulgação/informação, consulta de andamento de processos.	Oferta de formulários para impressão, modificações de bancos de dados, envio de dados <i>on-line</i> .	Transações que impliquem pagamentos, emissão de certidões legalmente válidas, entregas de declarações.
Participação / Mobilização – ação para buscar, ampliar e potencializar a influência dos cidadãos no planejamento, implementação, condução e avaliação das políticas e programas públicos.	<i>E-mails</i> , formulários, “fale conosco”.	Enquetes, pesquisas, consultas públicas, Ouvidoria.	<i>Chats</i> para discussão de temas relevantes coletivamente; e submissão de projetos de lei e programas governamentais à opinião pública, com espaços claros de posicionamento, ferramentas e metodologias de utilização dessas contribuições, e mecanismos de prestação de contas dos resultados.

A investigação privilegia os *sites* identificados como portais de governo eletrônico pelas administrações nacionais do Mercosul, quais sejam, www.brasil.gov.br (Brasil); www.argentina.gov.ar (Argentina); www.uruguay.gub.uy, (Uruguai); e

www.presidencia.gov.py e www.stp.gov.py, tendo em vista o desaparecimento do portal principal www.paraguaygobierno.gov.py (Paraguai) no primeiro semestre de 2006.

2.1 - Brasil

As políticas de governo eletrônico estão a cargo do Ministério do Planejamento. Mas, a presidência do Comitê Executivo do Governo Eletrônico é do ministro-chefe da Casa Civil da Presidência da República. No Brasil, a gênese da política de governo eletrônico soma apenas uma década, mas já coleciona pelo menos três fases distintas e duas orientações oficiais bastante diferentes. O e-governo é inaugurado, em meados da década de 1990, com discussões relacionadas aos potenciais dessa nova seara.

No final dos anos 90, acentuam-se as discussões sobre a sociedade da informação, e o governo Fernando Henrique Cardoso procura institucionalizar uma política de governo eletrônico para o país, essencialmente assentada em bases neoliberais de reforma do Estado e atendimento a cidadãos/clientes.

Em setembro de 2000, após um amplo diagnóstico, foi divulgada a Política de Governo Eletrônico⁸, elaborada por um grupo interministerial. Segundo o documento, o objetivo era “estabelecer um novo paradigma cultural de inclusão digital, focado no cidadão/cliente, com redução de custos unitários, a melhoria na gestão e qualidade dos serviços públicos, transparência e simplificação de processos”.

A governança digital seria ajustada a “uma nova sociedade de indivíduos, uma sociedade de pessoas e de redes entre pessoas, não de instituições tradicionais, compondo um desafio às instituições sociais atuais, num processo de globalização e fragmentação simultâneas”.

Em 2003, com a assunção do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, registra-se a continuidade das políticas de governo eletrônico. A novidade fica por conta de uma outra formulação discursiva. Segundo as Diretrizes de Governo Eletrônico⁹, estabelecidas em maio de 2004, há uma completa mudança de orientação nas diretrizes que devem nortear a política de e-governo. Enquanto que, na sua primeira versão, falava-se do *e-gov* no contexto de uma nova sociedade em face da globalização, aqui se fala de e-governo em uma sociedade com velhos problemas, como exclusão social, desigualdade e miséria.

De acordo com as novas normas, governo eletrônico será implementado segundo sete princípios, dentre eles promoção da cidadania como prioridade; indissociabilidade entre inclusão digital e o governo eletrônico; e utilização do *software* livre como recurso estratégico. O governo reconhece como direitos dos cidadãos a serem contemplados pela

política de *e-gov*: o acesso aos serviços públicos e à informação; ser ouvido pelo governo; o controle social das ações dos agentes públicos; e a participação política.

2.1.1 –Portal de múltiplas conexões

Os *links* principais estão no topo da tela. Nesse espaço, encontram-se o mapa do *site*; o sistema de Busca; e as chamadas para as versões em espanhol e inglês, com conteúdos específicos para turistas e empreendedores, recheadas de notícias institucionais. Também está disponível o serviço Fale Com o Governo.

Há uma faixa de *links* totalmente dedicada aos serviços, que são apresentados em grupos: “Cidadão”, “Empresa”, “Sua Vida”, “Ordem Alfabética” e “Áreas de Interesse”. Em geral, os serviços oferecidos pelo governo brasileiro via internet vão desde simples consultas a legislações e listas de endereços, o que é a maioria, passando por impressões de formulários, até o acompanhamento de andamento de processos iniciados nos balcões e preenchimento e envio de documentos com alteração de banco de dados oficiais.

O bloco que conforma a imagem de abertura do portal, no topo da tela, ainda tem uma quarta tarja de *links*. São eles: “O País, Governo Federal, Serviços, Transparência, Participação Social, Notícias e Eventos”. Acessando esses *links*, o internauta terá minireportagens sobre as mais importantes áreas de ação governamental, informações sobre a organização político-institucional do Brasil, língua portuguesa, programas e projetos prioritários do governo, legislação, serviços, prestações de conta, orçamento, consultas públicas.

Por intermédio desse conjunto de *links*, também acessam-se chamadas para “Últimas Notícias”, “Agendas”, “Publicações”, “Pronunciamentos e Comunicados”, “Em Questão”, “Diário Oficial da União” (*link* para o órgão), “Atendimento à Imprensa”, “Datas Comemorativas”, “Feriados Nacionais”, “Eventos Regionais” e “Festas Populares”.

É a partir dos conteúdos acessados nesses *links* prioritários e destacados logo no topo da tela principal, até agora descritos, que se faz a edição do restante da *homepage* do portal de governo eletrônico brasileiro, numa visível repetição de temas e abordagens. Ainda nesta primeira página, há uma enquete em que se colocam perguntas sobre temas polêmicos ou de notoriedade.

2.1.2 – Espaço de potencial

O portal avança em direção a um novo modelo de política digital, principalmente nos quesitos de transparência, participação popular e fóruns, mas os passos são absolutamente incipientes. Há muita caminhada pela frente, ainda assim se forem mantidos os paradigmas consagrados da orientação oficial de *e-gov*.

Não se pode negar que o volume de informações disponíveis sobre serviços, programas, leis, ações governamentais é monumental, o que, em tese, teria o condão de habilitar o internauta a formar opinião, acompanhar e interferir nos processos. Mas, na maior parte das vezes, essas são informações derivadas de trabalhos técnicos, pouco acessíveis à cognição do cidadão comum.

Falando em interferência do cidadão, também existem fóruns, enquetes e consultas públicas, no entanto, à exceção desta última, tais mecanismos somam pouco ou quase nada à participação popular. Ademais, não há explicitação de como as potenciais contribuições do cidadão seriam aproveitadas, nem previsão de retorno aos participantes.

Serviços e informações têm prioridade absoluta. Os *links* para serviços, que vêm destacados em três lugares de bastante visibilidade na *homepage* do governo eletrônico, apresentam ao internauta um vasto elenco de oportunidades de atendimento, em algum grau de resolução, de questões relativas ao serviço público.

No entanto, o que se oferece é mais informação sobre serviços, com listagens e endereços, por exemplo, e menos serviços em rede. E quando se trata de ofertar serviços *on-line*, na verdadeira acepção do termo, são os privilegiados de sempre os alvos das benfeitorias, quando não o próprio Estado, visto que os maiores exemplos de trâmites eletrônicos ainda são a declaração de imposto de renda, a gestão de negócios e servidores públicos e o sistema de licitações via Web.

Além de possuir *links* específicos no topo da tela, as notícias contam com um box com quatro manchetes destacado na *homepage* – o único espaço do portal atualizado dioturnamente, resalta-se. Sem dizer que o recurso do que se assemelha a pequenas reportagens é fartamente utilizado nos demais *links* principais do portal, como “O País”, “Governo Federal” e “Serviços”.

Ao se analisarem as categorias de conteúdo e seus níveis registrados no portal de *e-gov* brasileiro, de acordo com metodologia desta pesquisa, o Brasil alcançou um índice de 10 pontos, num total possível de 12.

Brasil

<u>Categorias</u>	<u>Níveis registrados</u>
Informação	Interativo
Comunicação	Intermediário
Serviços	Interativo, com restrição
Participação/ Mobilização	Intermediário

Enfim, se a atual política de governo eletrônico do Brasil apresenta linhas conceituais importantes em relação ao potencial político da internet, pode-se dizer que a realidade revelada pela pragmática do portal de *e-gov* é menos ousada ou emancipada dos parâmetros neoliberais que marcaram esse início de experiência.

2.2 - Argentina

O governo eletrônico está sob comando da Chefia de Gabinete dos Ministros da Presidência da República. Os passos iniciais do governo eletrônico na Argentina se registram em meados da década de 1990, segundo Finkelievich (2004b). Ao estudar especificamente o caso da Argentina, Kaufman (2004) defende que tenham existido dois períodos marcantes acerca da trajetória do e-governo argentino em nível federal, do seu início até 2002.

A fase inicial é marcada por um conjunto de ações definidas como “cosmético-tecnológicas”. A orientação vem do *New Public Management*, a cartilha que traduziu o Consenso de Washington para o âmbito das administrações públicas. No final dos anos 90, o governo Carlos Menem estabeleceu parâmetros de um novo programa, com o objetivo de expandir o acesso à internet e criar padrões de e-governo para a burocracia estatal. Kaufman registra que esta fase apresenta os mesmos fundamentos anteriores, mas com a agravante de denúncias de favorecimento de membros do governo em contratos e compras para a efetivação dos programas.

Depois dessas duas fases, com um só enredo básico, uma terceira era se inicia com o governo Kirchner. Em 27 de abril de 2005, foi sancionado o Decreto 378/2005¹⁰, pelo qual se determinam as linhas estratégicas e as ações que fundamentarão o Plano Nacional de Governo Eletrônico. Em verdade, este pode ser considerado o marco inicial de uma efetiva política de governo eletrônico na Argentina.

O decreto define como princípios norteadores da política de e-governo os seguintes itens: “melhor serviço ao cidadão/habitante; melhor gestão pública; redução de custos; transparência; participação – gerar novos espaços de intercâmbio de informações e opinião entre Estado e cidadãos/habitantes; integração – ampliar a vinculação de habitantes e cidadãos com o Estado, para reduzir ou eliminar as desvantagens que atingem pessoas, empresas e comunidades por razões socioeconômicas e de localização geográfica; apoio ao desenvolvimento socioeconômico, com melhora de competitividade de pequenos e médios empreendedores; e integração à economia mundial”.

2.2.1 – Um portal de imagens, notícias e serviços

Ao acessar o endereço www.argentina.gov.ar, o internauta parece cair na rede de um informe turístico, tamanha a profusão de imagens (fotografias, infográficos – ilustrações que reúnem desenhos e dados – e *banners*) que compõem o portal de *e-gov* argentino.

O novo portal do governo eletrônico da Argentina, entregue em meados de 2006, apresenta quatro grandes definidos pelos editores do portal de governo eletrônico argentino, no caso, a Secretaria de Comunicação da Presidência e a Subsecretaria de Gestão Pública: “Cidadãos”, “Empresas”, “Estrangeiros” e “Trâmites”. Os *links* para essas macroáreas do portal vêm logo abaixo da grande fotografia que apresenta a *homepage*. Ao acessar esses *links*, o internauta encontra páginas com chamadas para informações sobre serviços públicos, orientações de especialistas, notícias e trâmites da burocracia argentina.

Na *homepage*, encontra-se um conjunto de *links*, em posição destacada, localizada na primeira metade da tela, acerca de programas, financiamentos, projetos, serviços e informações/dados estatais dos seguintes assuntos: ciência e tecnologia, cultura, esportes, economia e finanças, educação, justiça, políticas sociais, saúde, segurança, serviços públicos (água e esgoto, gás, eletricidade, telefonia, correios e transportes), trabalho e turismo. Há ainda os *links* “Sobre a Argentina” (população, história, símbolos, geografia etc.) e “Províncias” (acesso a páginas com dados institucionais sobre todas as províncias do país).

O novo portal do *e-government* também faz uso intensivo dos recursos de comunicação e das ferramentas hipermidiáticas à disposição na Web. A cada acesso, uma nova fotografia aparece no topo da página, ocupando cerca de $\frac{1}{4}$ da tela da *homepage*. São imagens deslumbrantes e minimalistas, com poucos e bem enquadrados elementos da natureza argentina. Ainda falando em fotografia, há, em média, outras quatro imagens no restante da tela, somando-se a infográficos e *banners* que chamam para conteúdos especialmente produzidos, dentre eles, enquetes e reportagens especiais.

É considerável a presença de conteúdo de formatação jornalística. Nas páginas analisadas, encontraram-se reportagens especiais, principalmente sobre fatos históricos. Essas matérias especialmente produzidas para as páginas do governo eletrônico argentino são abrigadas em *hotsites*, ou *sites* de menor tamanho dedicados a assuntos, produtos ou serviços específicos, acessados a partir de *banners* na páginas iniciais dos portais. Tais reportagens utilizam todo o potencial de hipermídia da internet.

A *homepage* do portal tem uma rubrica específica para informar as notícias consideradas de maior relevância pelos seus editores. Trata-se da coluna “Novidades”, que chama para uma notícia, com título e lide ou *lead*, bem à característica do jornalismo em seu formato clássico. Além desse tema em destaque, há uma média de três notícias que compõem a página inicial do portal, sempre com informações sobre o governo, geralmente apresentadas no formato de jornalismo de serviço¹¹.

2.2.2 – Início de caminhada

Ao se verificar a constituição do portal do governo eletrônico argentino, pode-se concluir que a realidade, no segundo semestre de 2007, é de início de caminhada. A Argentina ainda empreende os primeiros passos de uma efetiva política digital.

Em meio a uma mistura de ingredientes neoliberais¹² com um vocabulário de inspiração menos alinhada à hegemonia, restam duas conclusões acerca da política argentina de *e-gov*. A primeira é que o país passa a ter, com a edição do Decreto 378/2005, uma ação concreta para criar uma política de governo eletrônico. E nesses novos passos iniciais, não há prevalência absoluta do ideário capitalista atual, pelo menos nas palavras.

Analisando-se as categorias de conteúdo e seus níveis registrados no portal de *e-gov* argentino, o país alcançou um índice de 08 pontos, num total possível de 12.

Argentina

<u>Categorias</u>	<u>Níveis registrados</u>
Informação	Intermediário
Comunicação	Interativo, com restrições
Serviços	Intermediário, com restrições
Participação/ Mobilização	Elementar

2.3 - Uruguai

As ações de governo eletrônico são de responsabilidade do Comitê Executivo para Reforma do Estado (Cepre), ligado ao Departamento de Planejamento e Orçamento da Presidência da República¹³. No Uruguai, não há um marco legal oficial especialmente devotado ao governo eletrônico. O *e-gov* integra institucionalmente um conjunto de ações para a reforma estatal, conduzido pelo Comitê Executivo para a Reforma do Estado (Cepre), instituído em 1995.

O governo destaca no Programa de Modernização da Gestão Pública os objetivos de sua investida na política digital, afirmando que “um pilar desta estratégia é o Portal do Estado Uruguaio, no *site* www.uruguay.gub.uy, que constitui a porta de entrada às informações e aos serviços prestados pelo setor público, e um canal de comunicação entre o governo e a sociedade.”

2.3.1 – Balcão de serviços

O portal uruguaio é minimalista. Construído com poucos *links* e figuras, parece flutuar sobre uma tela branca com seus tons pastéis derivados do azul, rosa e amarelo. Não há fotografias, apenas quatro ilustrações identificando os temas de destaque. Todo o seu conteúdo é baseado em quatro chamadas principais: “Trâmites”, “Serviços”, “Governo” e “Áreas Temáticas”. Há, ainda, *banners* indicando *links* para assuntos como serviços, notícias, turismo e postos de trabalho.

Na tarja superior que apresenta a *homepage*, encontram-se opções de navegação que em tudo lembram *sites* de provedores privados de conteúdo. Além de poder ver o mapa do *site* e fazer contato com os responsáveis, o internauta pode abrir uma conta de *e-mail* e montar um *site* personalizado a partir do portal oficial do Uruguai. Em seguida, o usuário pode “recomendar o portal”, “agregar aos favoritos” e transformar a *homepage* “em minha página de início”.

Ainda na tarja de abertura, mas na sua última parte, vêm os *links* principais do conteúdo oficial: “Trâmites”, “Serviços”, “Governo”, “Áreas Temáticas”, “Cidadãos”, “Empresas” e “Mais Visitados”. Para acessar qualquer serviço, as cerca de três dezenas são classificadas em duas categorias – Cidadão e Empresas –, o usuário precisa se inscrever no portal, obtendo identificação e senha únicas que permitirão acesso a informações, procedimentos e pagamentos.

Registre-se que o acordo feito com o BID, que financiou o programa de *e-gov*, previa a auto-suficiência financeira do portal¹⁴, ou seja, que suas despesas seriam cobertas com taxas cobradas pelo uso dos seus serviços. Por intermédio do portal, pagam-se contas, imprimem-se faturas para pagamentos bancários, dentre outros.

O restante do portal do governo uruguaio é uma reedição dos conteúdos apresentados na barra de navegação. A exceção fica do lado direito da tela, o de maior visibilidade, onde há uma coluna com seis *banners* animados chamando para serviços *on-line*, “Notícias e Novidades”, a empresa de telecomunicações uruguaia, um portal sobre turismo, o *site* da Presidência da República e o portal UruguayActivo, que disponibiliza currículos e ofertas de emprego gratuitamente.

2.3.2 – Muito do pouco mesmo

A impressão de *design* e edição minimalista, que se tem à primeira vista do portal de governo eletrônico do Uruguai, se vai com a navegação um pouco mais atenta em sua tela principal e seus *links*. Resta a constatação de que o minimalismo é, em verdade, um recurso estético para maquiar a magreza de conteúdo e a escassez de propósitos em relação aos potenciais do *e-gov*.

Oferecem-se basicamente serviços e informações institucionais também devotadas à oferta de serviços. Ao se analisarem as categorias de conteúdo e seus níveis registrados no portal de *e-gov* uruguaio, de acordo com metodologia específica para esta pesquisa, o país alcançou um índice de 10 pontos, num total possível de 12. O portal destaca-se, entre os demais, na prestação de serviços e na oferta de informações.

Uruguai

<u>Categorias</u>	<u>Níveis Registrados</u>
Informação	Interativo
Comunicação	Interativo, com restrições
Serviços	Interativo
Participação/ Mobilização	Elementar

2.4 - Paraguai

As atividades de governo eletrônico estão a cargo da Secretaria Técnica de Planejamento, ligada à Presidência da República. Assim como o Uruguai, o Paraguai não possui uma política de governo eletrônico específica e legalmente instituída. A agenda acerca do e-governo está inserida no Plano Nacional de Desenvolvimento da Sociedade da Informação no Paraguai¹⁵, desenvolvido em 2002 pela Associação Latino-Americana de Integração (Aladi), por solicitação da Presidência paraguaia.

O setor relativo ao governo eletrônico foi estabelecido pelo decreto 18.499 de 3 de setembro de 2002. Criou-se uma “Comissão Interinstitucional para Desenvolver, Promover e Implementar a Aplicação do Governo Eletrônico no Paraguai”, registra a autora. A coordenação ficou a cargo da Secretaria Geral do Gabinete Civil da Presidência da República.

Sanchez (2006, p. 7), que era secretária de Comércio do Ministério da Indústria e Comércio paraguaio à época do início das ações de e-gov, evidencia as motivações principais: “É fundamental o melhoramento do enfoque ao cliente e aos serviços”. Para a autora, “na transformação rumo ao governo eletrônico, o Estado deverá promover um governo empreendedor, inspirado em práticas do tipo empresarial (*business approach*), com redução de gastos, interfaces expandidas e respostas melhoradas”.

2.4.1 - Portal de informação

Aviso aos navegantes: qualquer cidadão paraguaio ou pesquisador que queira conferir o endereço oficial do portal paraguaio (www.paraguaygobierno.gov.py) não terá condições de fazê-lo. Desde maio de 2006, não há vestígios do portal do governo eletrônico paraguaio na rede mundial de computadores.

De forma a buscar evidências quanto à prática do governo federal paraguaio em relação à internet, apresentam-se descrições e análises acerca de dois outros portais de referência do e-gov paraguaio. Reúnem-se, a partir de agora, informações acerca dos portais da Presidência (www.presidencia.gov.py) e da Secretaria Técnica de Planejamento (www.stp.gov.py), esta a responsável pelas ações de e-government, incluindo o extinto portal.

A *homepage* da Presidência da República do Paraguai traz em seu topo uma ilustração com fotografia do palácio presidencial, imagem da bandeira nacional e mapa do país. Seus *links* são: “Decretos”, com lista de decisões do presidente; “Discursos”, falas do presidente; “O Estado”, “em processo de atualização”, em julho de 2006; “História”, “em processo de atualização”, em julho de 2006; “Símbolos”, “em processo de atualização”, em julho de 2006; “Contate-nos”, formulário para “falar” com o presidente; e “Busca”.

Numa coluna lateral à esquerda, encontram-se mais *links*: “Presidente”, com foto oficial e *curriculum*; “Vice-presidente”, com foto oficial e *curriculum*; “Agenda Pública”, compromissos diários do presidente; “Atividades oficiais”, chamada para páginas com notícias de ações do presidente; “Informes ao Congresso”; “Poder Executivo”, com página indicando o primeiro escalão do governo, com nomes, cargos e alguns endereços eletrônicos; “Programas”; “Resultados de Gestão”; “Outros informes”; e “Viagens ao exterior”.

Tem-se a impressão que o portal da Presidência seja um álbum digital de fotos do presidente Nicanor Duarte Frutos, sempre mostrado nos braços do povo ou de mangas arregaçadas, trabalhando em alguma repartição ou mesmo nas ruas. Na *homepage* do portal, há sempre cinco notícias, com manchetes e fotografias que podem ser ampliadas. Tudo em caráter ufanista-celebratório. É o puro e velho populismo transportado para a plataforma digital. A página inicial ainda traz *banners* animados, chamando para programas de governo, prestação de contas, “cartas do presidente”, com uma foto do presidente, e “*e-mail*” ao presidente.

Quanto ao portal da Secretaria Técnica de Planejamento, ligada à Presidência e também a responsável pela agenda de *e-gov* no Paraguai, a história se repete. As muitas fotografias e as muitas notícias – as atuais e aquelas publicadas anteriormente – dão o tom propagandista da *homepage*, que tem destaque para fotos do presidente e da ministra da pasta – em agosto de 2007, Rosa Miguelina Gómez de Martínez.

Os *links* oferecidos no topo da tela são: “Institucional”, com chamadas para o organograma e o marco legal da secretaria; “Cooperação Internacional”, com informes das ações específicas; “Publicações”, com as edições de balanço de governo; “Cursos”, oportunidades de capacitação; “Competitividade”, com informações sobre exportações; “Banco de projetos”; e “Contate-nos”, com opções para falar com o presidente ou com a ministra.

A *homepage* ainda oferece *links*, a maior parte deles com *banners*, para o Ministério da Fazenda, dados sobre o turismo, informações institucionais do Paraguai (Departamentos, história, cultura etc.), licitações públicas, Instituto Paraguaio de Artesanato, Poderes da nação, e jornais, rádios e TVs de alcance nacional.

Pelas características do *site* da Secretaria de Planejamento – baseado em informações e alguns serviços –, pode-se concluir que as autoridades concentram aqui os conteúdos e investimentos que antes eram direcionados ao extinto portal de *e-government* (www.paraguaygobierno.gov.py). Portal cujo sumiço é bastante eloquente da realidade de *e-*

gov no Paraguai. Uma história de ações débeis e superficiais, também agravada pelo movimento tardio em direção à apropriação das TICs como recurso político-administrativo.

2.4.2 – Marcha à ré

Uma trajetória movediçamente fundada em uma profusão de discursos. Seja aquele de ajustamento aos paradigmas da contemporaneidade, que fundamentou o Plano Nacional de Sociedade da Informação no Paraguai. Seja aquele que anunciou um portal que não se sustentou. Seja, ainda, aquele discurso político clientelista e paternalista que macula os *sites* que se tornam referência para a população e pesquisadores na falta de um portal genuíno de *e-gov*: os endereços eletrônicos da Presidência e da Secretaria de Planejamento.

O desaparecimento do portal de governo eletrônico, que não foi explicado pelo governo durante esta pesquisa, pode indicar que ele apenas compunha um discurso de ajuste neoliberal ou também configurar uma prova de que não há política consistente, evidenciando descaso com a potência de renovação e avanço da ação político-governamental via internet. Pode-se também arrolar a hipótese, sempre na falta de uma explicação oficial do governo paraguaio, da inexistência de recursos para se executar um programa que, desde o princípio, foi pensado, elaborado e patrocinado com recursos externos.

A impressão é a de que se está andando para trás num terreno onde pouco se avançou e ao qual se chegou com muito atraso, considerando-se os vizinhos do Cone Sul e da América do Sul como um todo. A precária experiência da política digital encontra-se marcada pelo clientelismo e pela propaganda insidiosa e pouco esclarecedora, dentre outras práticas que reproduzem algumas das mazelas da política tradicional.

Paraguai

<u>Categorias</u>	<u>Níveis Registrados</u>
Informação	Elementar
Comunicação	Elementar
Serviços	Elementar, com restrição
Participação/ Mobilização	Elementar

4 – A história das telas

Os portais de governo eletrônico são aqui vistos como elementos constituintes da política de *e-gov* no Mercosul. As telas principais, ou as *homepages* e seus *links*, são vistas

como uma narrativa eloqüente de conceitos e ações preconizados nas legislações e discursos oficiais relacionados ao *e-gov*. Ou seja, sendo sintomáticas de uma conjuntura que, a um só tempo compõem e expõem, as *homes* têm o condão de explicitar a prática do *e-government*. A seguir, o quadro comparativo da situação dos quatro países.

	Brasil	Argentina	Uruguai	Paraguai
Informação – ação em favor da transparência e fortalecimento/suporte da cidadania.	Interativo , com customização na solicitação e envio de dados de acordo com interesses pessoais/coletivos/comunitários.	Intermediário , Publicações oficiais, legislações, estatísticas, avaliações, programas oficiais de governo.	Interativo , com customização na solicitação e envio de dados de acordo com interesses pessoais/coletivos/comunitários.	Elementar , apenas com dados institucionais, contatos com as administração (telefones, <i>e-mails</i> e endereços).
Comunicação – ação discursiva para prestação de contas, persuasão e convencimento político.	Intermediário , com artigos, resenhas, reportagens. Promoções e propagandas/anúncios institucionais.	Interativo , com uso de conteúdos com recursos de multimídia (áudio e vídeo), mas com a restrição da ausência de transações <i>on-line</i> .	Interativo , com uso de conteúdos com recursos de multimídia (áudio e vídeo), mas com a restrição da ausência de transações <i>on-line</i> .	Elementar , com notícias (<i>press-releases</i> , com <i>leads</i> , fotografia etc.).
Serviço – ação para qualificar e ampliar o atendimento ao público (rapidez, eficácia, menos	Interativo , com transações que impliquem emissão de certidões legalmente válidas e entregas de	Intermediário , com oferta de formulários para impressão e envio de	Interativo , com transações que impliquem pagamentos, emissão de certidões	Elementar , com divulgação e informação de serviços,

custos).	declarações, mas com a restrição de não se realizarem pagamentos <i>on-line</i> .	dados <i>on-line</i> , mas com a restrição da ausência de modificações <i>on-line</i> de bancos de dados.	legalmente válidas, entregas de declarações.	mas com a restrição da ausência da consulta <i>on-line</i> do andamento de processos.
Participação/Mobilização – ação para buscar, ampliar e potencializar a influência dos cidadãos no planejamento, implementação, condução e avaliação das políticas e programas públicos.	Intermediário , com enquetes, pesquisas, consultas públicas, Ouvidoria.	Elementar , apenas com <i>e-mails</i> , formulários, “fale conosco”.	Elementar , apenas com <i>e-mails</i> , formulários, “fale conosco”.	Elementar , apenas com <i>e-mails</i> , formulários, “fale conosco”.

No índice máximo de 12 pontos, a partir da média da pontuação alcançada na análise dos níveis obtidos em cada categoria de conteúdo, o Brasil está empatado com o Uruguai, com 10, seguido da Argentina, com 08, e do Paraguai, com 03 pontos.

O Brasil não apresenta desempenho elementar em nenhuma categoria, apesar de ter espaços a preencher nos quesitos Comunicação e Participação/Mobilização. Na categoria Serviço, a classificação é máxima, mas com a restrição de não se realizarem pagamentos *on-line*.

O Uruguai alcança a mesma pontuação pela sua alta performance na oferta de conteúdo relativo às categorias Informação, Comunicação e Serviço. No entanto, quanto à Participação/Mobilização, seu desempenho é sofrível.

A Argentina soma oito pontos por lacunas graves na Participação/Mobilização, onde se mostra elementar; restrições (não contempla todos os quesitos nos níveis alcançados) em Comunicação e Serviço; e por limitações (alcança o segundo nível) na oferta de Informação.

O Paraguai registrou desempenho rudimentar na constituição de seus portais de *e-gov*, ressaltando-se o desaparecimento do endereço www.paraguaygobierno.gov.py em 2006. O país não conseguiu sair do nível elementar em todas as categorias de conteúdo, ainda assim com a restrição de sequer oferecer acompanhamento *on-line* da tramitação de processos, algo básico no quesito Serviço.

Conclusão

Mesmo com o potencial de promover a interação entre cidadão e governo, articular movimentos sociais, estabelecer comunicação bi-direcional, dentre tantas outras possibilidades de revigoração da democracia e da sociedade civil, o *e-gov* no Mercosul não oferece resistência ao processo de empalidecimento da política e encolhimento, muitas vezes socialmente irresponsável, das estruturas de governo.

Ao contrário, abrindo-se mão da possibilidade de transformação da realidade, o *e-government*, nesses seus primeiros anos de história, em linhas gerais, acaba por cumprir os preceitos da cartilha neoliberal de “reinvenção” do Estado de acordo com os paradigmas do capital contemporâneo.

O foco vai para a prestação de serviços e para a informação. Não se pode negar os ganhos de se ter à disposição serviços melhores e mais ágeis, muito menos se discute a relevância do investimento na transparência das ações. Mas, por alguns motivos, isso não basta.

Além do perigo de se reduzir a ação político-governamental a uma mera prestadora de serviços, inclusive a partir de decisões alheias à participação social, com forte enfoque técnico, deve-se estar atento aos efeitos colaterais da instrumentalização do Estado em função de cidadãos-clientes.

Aqui, os cidadãos são vistos como clientes individualizados à procura de soluções prontas para problemas pontuais, geralmente contas a pagar e documentos a solicitar. Os cidadãos não são intimados a participar das soluções, muito menos a buscar soluções em coletividade. Ao fim, reforça-se não apenas a lógica neoliberal de um Estado ao serviço de clientes como também se investe na lógica neoliberal de a cidadania se equivar ao direito de consumo – e consumo customizado.

Quando se fala de oferta de informações e comunicação via *e-gov*, também há evidentes ganhos, principalmente quanto à potencialidade de cobrança e argumentação cidadã em possíveis embates entre governo e população. No entanto, a maior parte da informação diz respeito a trâmites da burocracia governamental já estabelecida e ainda concernente a

serviços. Poucas são as oportunidades de consultas públicas anteriores à oficialização de determinada política – nos casos em estudo, somente o Brasil lança mão de tal procedimento, mas com limitações.

A comunicação é, essencialmente, unilateral. Quando existem, os espaços de contribuição do internauta não explicitam a dinâmica do “diálogo” entre as partes. Como quem coloca uma mensagem na garrafa e a libera em oceano sem rumo, os usuários, geralmente, disparam mensagens à espera de que alguém as encontre e as responda.

Com relatos de formatação inspirada na narrativa jornalística, os textos e fotografias são laudatórios das atividades político-administrativas dos gestores públicos. Informam mais de possíveis soluções do que expõem a aflição dos problemas e conflitos.

Enfim, o retrato das telas mostra um quadro tímido de uso das potências do governo eletrônico por parte das administrações federais dos países do Mercosul. Há ainda muito a se avançar em termos de utilização interativa e político-mobilizadora das TICs. A experiência revelada pelas *homepages* se mostra restringida pelo paradigma neoliberal, focada na prestação de serviços a cidadãos-clientes.

A potência de uma nova ágora, vislumbrada com o encontro da política com a Web, restringiu-se ao discurso. A concretização do e-governo veio emoldurada pelo mercado. É bem verdade que, no Brasil e na Argentina, países que já estão numa segunda fase dessa história, pelo menos nos discursos e nas letras impressas ou digitalizadas das políticas públicas dessa área, novos ventos movimentam a inspiração para o governo eletrônico. Sinaliza-se para um mínimo de consciência acerca do potencial uso político-mobilizador da internet.

No entanto, os portais de governo eletrônico desses países ainda não conseguem traduzir, de forma contundente, para o dia-a-dia das populações, as mudanças aventadas no mundo das promessas. A práxis atual ainda se formata pela prática histórica acumulada em quase 10 anos de *e-gov* neoliberal.

Referências bibliográficas

CHAIN, Ali. et al. *E-gov.br: a próxima revolução brasileira*. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

CASTELLS, Manuel. *O poder da identidade*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

DUARTE, Claudine. Desenhando portais. In: CHAIN, Ali. et al. *E-gov.br: a próxima revolução brasileira*. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

DUJISIN, Rodrigo Araya, VIGÓN, Miguel A. Porrúa. *América Latina Puntogob – casos y tendencias en gobierno electrónico*. Santiago (Chile): FLACSO, 2004.

EISENBERG, José. Internet Popular e Democracia nas Cidades. In: *Revista IP –Internet Pública*, Belo Horizonte, n. 1, p. 7-24, jun. 1999.

FINQUELIEVICH, Susana. Mercosur.gov: E-gobierno en Argentina, Uruguay y Brasil. In: DUJISIN, Rodrigo Araya, VIGÓN, Miguel A. Porrúa. *América Latina Puntogob – casos y tendencias en gobierno electrónico*. Santiago (Chile): FLACSO, 2004b.

FOLHA DE SÃO PAULO. *Novo Manual da Redação*. São Paulo: Folha de São Paulo, 1992.

KAUFMAN, Ester. E-gobierno en Argentina: crisis, burocracia y redes. In: DUJISIN, Rodrigo Araya, VIGÓN, Miguel A. Porrúa. *América Latina Puntogob – casos y tendencias en gobierno electrónico*. Santiago (Chile): FLACSO, 2004.

LARRAÍN, Claudio Orrego. Los caminos hacia el E-Gobierno: estrategias y recomendaciones. In: DUJISIN, Rodrigo Araya, VIGÓN, Miguel A. Porrúa. *América Latina Puntogob – casos y tendencias en gobierno electrónico*. Santiago (Chile): FLACSO, 2004.

LÉVY, Pierre. *Cibercultura*. São Paulo: Editora 34, 2001.

REILLY, Katherine. Estrategias de E-gobierno en ocho países de América Latina. In: DUJISIN, Rodrigo Araya, VIGÓN, Miguel A. Porrúa. *América Latina Puntogob – casos y tendencias en gobierno electrónico*. Santiago (Chile): FLACSO, 2004.

SANCHEZ, Karina. Situação atual e tendência do governo eletrônico no Paraguai - 2002. Disponível em http://www.ejusticia.org/component/option,com_docman/task,doc_view/gid,68/Itemid,174/lang,es/. [Capturado em 12 jul. 2006].

SODRÉ, Muniz. *Antropológica do Espelho*. Petrópolis: Vozes, 2002.

¹ Professor Doutor do Departamento de Comunicação Social da Universidade Federal do Espírito Santo - Brasil; martinuzzo@car.ufes.br, martinuzzo@hotmail.com, jamartinuzzo@yahoo.com.br

² Artigo escrito a partir de Tese de Doutorado, defendida na Universidade Federal Fluminense, sob orientação do professor e pesquisador Dênis de Moraes.

³ As Nações Unidas realizam anualmente uma pesquisa entre os 191 países-membros, com o objetivo de analisar a condição do governo eletrônico no mundo, o *Global E-government Readiness Report*. Por esse levantamento, que alcança 50 mil sites, apenas 12 nações não estavam *on-line* em 2005, período em que foi realizada a última pesquisa divulgada. Cf. <http://www.unpan.org/egovernment5.asp>, acessado em 30 maio 2007.

⁴ Neste artigo, estudam-se apenas os países que consolidaram a formação do Mercado Comum do Sul, não se incluindo os países associados ou recém-integrados ao bloco: Bolívia, Chile, Peru e Venezuela.

⁵ Segundo a *Internet World Stats*, em meados de 2007, havia 1,1 bilhão de internautas no mundo, ou 17% da população. Registre-se que este artigo não se debruça sobre o grave tema da exclusão digital, focando-se a uma cultura de uso da Web que se vem estabelecendo e se consolidando planetariamente, incluindo a maioria absoluta dos Estados vinculados às Nações Unidas, como se viu há pouco. Cf. <http://www.internetworldstats.com/stats.htm>, acessado em 30 maio 2007.

⁶Para este estudo, delimitou-se a abordagem de *e-gov* na relação entre governo e cidadão (G2C), segundo a conceituação da Organização das Nações Unidas, em pesquisa citada anteriormente.

⁷Interação definida como “participação ativa do beneficiário de uma transação de informação”. Cf. Lévy (2001, p.79).

⁸Cf. www.governoeletronico.e.gov.br/governoeletronico/publicacao/down_anexo.wsp?tmp.arquivo=E15_90proposta_de_politica_de_governo_eletronico.pdf, acessado em 03 de jul. 2006.

⁹Cf. http://www.governoeletronico.gov.br/governoeletronico/publicacao/down_anexo.wsp?tmp.arquivo=E15_209diretrizes_governoeletronico1.pdf, acessado em 03 jul. 2006.

¹⁰ Cf. http://www.sgp.gov.ar/pnge/pnge_decreto_378_2005.pdf, acessado em 24 jun. 2006.

¹¹ Segundo Manual de Redação da Folha de São Paulo (p. 36), é um tipo de jornalismo que “explora temas que tenham utilidade concreta e imediata para a vida do leitor. O jornalismo de serviço torna o jornal um artigo de primeira necessidade e garante seu lugar no mercado”.

¹² O modelo argentino de *e-gov* é o mais comum no mundo, segundo Chahin (2004), tendo sido elaborado em 2000 pela consultoria estadunidense Gartner Group para uso em Portugal.

¹³ Cf. <http://www.uruguay.gub.uy/estado/internas.asp?url=393>, acessado em 28 jul. 2005.

¹⁴ Cf. www.cepre.opp.gub.uy/mambo/templates/Cepre/pdf/clausula_304_j1.pdf, acessado em 17 ago. 2007.

¹⁵Cf. http://www.ejusticia.org/component/option,com_docman/task,doc_view/gid,67/Itemid,174/lang,es/. acessado em 12 jul. 2006.