

Políticas de uso de ferramentas Web 2.0 pela Administração Pública na América Latina - o caso do Brasil: Gabinete Digital do Governo do Rio Grande do Sul

Texto adaptado pelo Instituto Nupef¹



Data da publicação:

Maio de 2012

O caso do Brasil: Gabinete Digital do Governo do Rio Grande do Sul

- [View the full image](#)

A iniciativa do Gabinete Digital do Governo do Estado do Rio Grande do Sul é recente. Foi lançada em 24 de maio de 2011, sob a coordenação direta do gabinete do governador Tarso Genro, gerando um espaço digital² “dedicado à comunicação direta do governador com a população” onde são feitas perguntas que são submetidas a uma votação; a pergunta mais votada é respondida por Genro em um vídeo. Além disso, nesse espaço incentiva-se a divulgação, nas redes sociais, de consultas feitas pela população.

Nesse sentido, seu objetivo é “estimular uma nova cultura de gestão pública por meio do estabelecimento de canais de diálogo e de colaboração com a sociedade a partir da utilização de ferramentas digitais”. Dessa forma, o projeto é definido como o organismo articulador da cultura e governança digitais.³

O projeto tem três componentes:

1. **O Governador Responde**, onde os usuários registrados no site Web podem enviar perguntas para a autoridade máxima do Governo do Rio Grande do Sul e votar em perguntas submetidas por outros internautas. Uma vez por mês, o governador Genro responde àquela que obteve mais votos a seu favor.
2. **O Governador Escuta**, que são audiências públicas presenciais nas quais o governador ouve os cidadãos e cidadãs a respeito de determinadas questões. As audiências são também transmitidas pela Internet e os internautas podem enviar perguntas, que são analisadas pelo governador.
3. **Agenda Colaborativa**, que visa ajudar na elaboração da agenda do governador e de seus secretários. As

pessoas podem enviar sugestões de lugares onde o governo deveria estar presente para ouvir as demandas locais. Existe particularmente o objetivo de priorizar as cidades e regiões povoadas do interior do estado.

Essa é uma iniciativa de formato pioneiro no Brasil. Embora outras iniciativas de participação da população por meio da Internet e de ferramentas interativas - como consultas populares e reuniões participativas digitais - tenham sido implementadas no país para permitir o encaminhamento direto de demandas populares que exigem resposta do Poder Executivo, no caso do Gabinete Digital o Governo do Rio Grande do Sul apresenta suas propostas para avaliação e aprovação da população por meio de ferramentas Web 2.0.

Ao mesmo tempo, abre-se um amplo espaço para o envio de sugestões e perguntas não limitadas a uma lista fixa de opções. De fato, nas audiências de “O Governador Escuta”, qualquer cidadão pode encaminhar perguntas de qualquer natureza.

Todos os conteúdos do sítio Web do Gabinete Digital do Governo do Rio Grande do Sul estão licenciados na forma de Creative Commons e toda a tecnologia utilizada é baseada em software livre.

No portal do Governo Digital, os cidadãos podem participar, comentar e compartilhar informações em três redes sociais: Twitter (com 1.642 seguidores em 10 de outubro de 2011), Facebook (726 seguidores em 10 de outubro de 2011) e Identi.ca. Essa última é uma rede social e um microblog desenvolvido em software livre. Além disso, há um canal RSS para quem quer receber notícias sobre o projeto.

DIAGNÓSTICO DO USO DAS TICS NA ENTIDADE⁴

As ferramentas Web 2.0 (Twitter, Facebook e Identi.ca) do Gabinete Digital do Governo do Rio Grande do Sul são importantes para a interiorização do governo do estado, que está contemplada no componente “Agenda Colaborativa”. Antes de o governador Genro partir de Porto Alegre, capital do estado, para um município do interior - onde irá divulgar as políticas para esse local e receber as opiniões da população -, a equipe do projeto entra em contato com os cidadãos por meio das contas de redes sociais, explica Everton Rodrigues, do setor de Gestão de Mobilização do Gabinete Digital do Governo do Rio Grande do Sul: “Procuramos pessoas no Facebook, no Twitter. Iniciamos um diálogo usando as redes sociais e começamos a informar as pessoas da região em questão. Isso tudo é feito por nós. As pessoas então começam a enviar propostas - e nós vamos avaliando estas propostas à medida que vão chegando. Em geral não levamos mais que cinco horas para aprovar uma proposta.”

Quem são estas pessoas e de que maneira usam estas contas de redes sociais? O acesso às redes sociais dentro desta entidade pública é universal ou restrito? Estas são algumas das 22 perguntas que compuseram a pesquisa realizada para esta investigação, respondidas por 15 funcionários do Governo do Rio Grande do Sul.

Ao serem indagados sobre o conhecimento de ferramentas web 2.0, todos os entrevistados identificaram tanto a Internet como a intranet como espaços de interação. Esse resultado homogêneo pode ser devido ao fato de que faz parte da estratégia da administração à frente do Governo do Rio Grande do Sul desenvolver ferramentas próprias e conectá-las às redes sociais existentes.⁵

Um exemplo de ferramenta desenvolvida pela nova administração é a “Audiência Pública Digital”, parte do componente “O Governador Escuta” - na qual o governador conversa com as pessoas presentes e ouve especialistas num determinado assunto, e pessoas de qualquer parte do estado podem acompanhar e fazer comentários pela Internet. Outra ferramenta própria é o componente “O Governador Responde”, por meio do qual a autoridade máxima do Governo do Rio Grande do Sul responde mensalmente à pergunta mais votada entre as questões enviadas pelos cidadãos, como mencionado anteriormente. Nesse processo, há uma campanha em torno da votação digital.⁶

Sobre as atividades em torno das ferramentas próprias, Everton Rodrigues explica que a entidade pública pretende guardar o histórico desse processo entre o governo estadual e os cidadãos. Para isso, as ferramentas que foram desenvolvidas armazenam as conversas realizadas através dos aplicativos Web 2.0 “para que o próprio cidadão possa fiscalizar este diálogo (...). Temos a preocupação de ter as ferramentas sob nosso controle, para que essa memória seja guardada”.

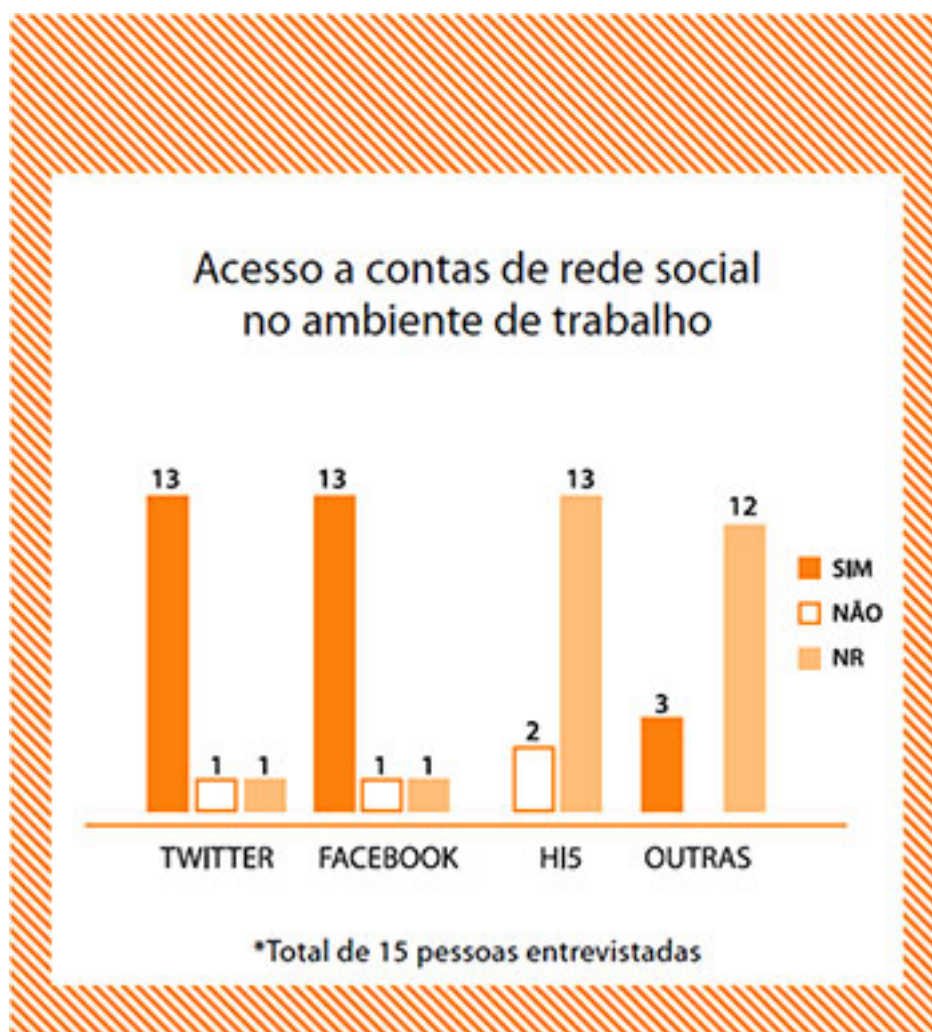
Segundo os acadêmicos ouvidos na pesquisa, o uso de ferramentas Web 2.0 e de ferramentas próprias no Governo do Rio Grande do Sul é considerado positivo em comparação com outros governos estaduais no Brasil,

embora a utilização de aplicativos 2.0 seja usada de forma mais informativa do que interativa ou colaborativa - tanto no caso da entidade analisada, quanto nos demais órgãos da administração pública do Brasil. Sobre este cenário, Ana Cláudia Farranha, professora da Universidade de Brasília (UnB), reflete: “você abre o Twitter e consegue saber tudo o que está acontecendo na administração pública federal brasileira. É possível saber onde está acontecendo um seminário, onde foi lançado um estudo, o que um determinado órgão do governo está pesquisando, ou ainda o que o Ministério do Desenvolvimento Agrário está fazendo na Bahia. Qualquer cidadão acessa o blog da Presidenta, consegue informação. O problema é que o acesso pode significar apenas isso: informação.(...) Isso está muito relacionado à questão da reforma gerencial dos anos 90. Todo o mundo adotou a ideia do portal eletrônico. No portal se mostra o governo; mas é só isso. É muito mais informação que interatividade.”

Do ponto de vista de Celso Schröder, diretor da Federação Nacional dos Jornalistas, o uso da Internet é um elemento inovador na administração pública brasileira, cujo potencial ainda não foi totalmente explorado. Nesse sentido, afirma: “[A Internet] aparece como uma grande novidade e como uma ferramenta, digamos, política para os governos. Todos os governos se propuseram a usá-la, mas ainda me parece que ela está longe de ser uma ferramenta cotidiana, efetiva e eficiente incorporada à rotina dos governos.”

ACESSO, USOS E CONTEÚDOS

Como mostrado no gráfico a seguir, as redes sociais são bastante utilizadas pelos funcionários do governo do Rio Grande do Sul. Seu uso é feito para receber conteúdos; 93,3% as utilizam dessa forma. A busca ativa por informações é o objetivo de uso de cerca de 80% dos funcionários. A produção de conteúdos, a colaboração envolvendo conteúdos e a conexão e colaboração com outras pessoas são realizadas por 86,6% dos entrevistados.



Outra questão apresentada na pesquisa foi em relação aos conteúdos e, especificamente, ao conhecimento da frequência com que estes são atualizados pela equipe do governo. Os resultados mostram que as 100% dos

funcionários entrevistados conhecem a frequência com que os conteúdos são renovados e informam que é diária.

Para Celso Schröder, a atualização de conteúdos é uma atividade que gera obrigações para com a população por parte do Governo do Rio Grande do Sul, e também por parte da administração pública brasileira em geral. Nesse sentido, Schröder afirma que “não há dúvida de que o uso de ferramentas tecnológicas oferece uma poderosa capacidade de comunicação com o público, mas, por outro lado, cria uma exigência enorme de respostas imediatas e de compromissos. (...) Acho que isso impõe uma nova realidade para o Estado.”

POLÍTICAS E NORMAS INTERNAS DO GOVERNO

Após a obtenção de referência quanto a formas de uso, conhecimentos e acesso às ferramentas Web 2.0 pelo Gabinete Digital do Governo do Rio Grande do Sul, perguntou-se sobre normas internas e sobre a existência de disposições institucionais para o uso da Internet e de seus aplicativos interativos e colaborativos.

Neste aspecto, 80% dos funcionários entrevistados disseram que conheciam o assunto. Nas especificações sobre as políticas adotadas foram elencadas várias iniciativas - que vão desde a política de participação, de transparência e de democratização da informação implementadas por meio do Gabinete Digital do Governo do Rio Grande do Sul, até o desenvolvimento da política Gestão 2, que busca incentivar os funcionários do governo a utilizar a Internet como ferramenta de gestão.

É muito ilustrativo que os próprios funcionários desejem que estas políticas melhorem as ações do Governo do Rio Grande do Sul por meio da rede, e existe uma expectativa de legislação específica sobre a governança e a cultura digital. Sobre esse propósito institucional, Everton Rodrigues assinala que no Governo do Estado do Rio Grande do Sul “não existe ainda um regulamento, uma carta de princípios”, mas “está sendo planejada uma ampla conversa sobre o tema com os funcionários públicos interessados na utilização da Internet” em todos os níveis.

Quanto às restrições a usos identificada pelos entrevistados, menciona-se a proibição de acesso a conteúdos pornográficos e considerado inadequados – e alguns departamentos ainda limitam o uso das redes sociais. Por outro lado, a entrevista com Rodrigues evidencia que também existem limitações técnicas – o que faz com que um grupo de funcionários do governo estadual ainda não tenha correio eletrônico institucional ou não faça uso do mesmo, o que representa um problema de contato direto entre o Estado e os funcionários públicos.

“Em princípio, todo mundo tem [acesso à Internet]. Mas ainda existe uma defasagem no número de equipamentos disponíveis. Então, todos os equipamentos existentes estão sendo utilizados e a maioria dos funcionários tem acesso a um computador, mas sabe-se que 20% deles não têm uma conta de e-mail institucional ou, às vezes, têm uma conta de e-mail sobre a qual não são informados - e por isso acabam utilizando seu e-mail pessoal.”

Na análise das respostas sobre este tema, observa-se que há uma preocupação muito grande com a governança das TICs, especialmente com os ativos de aquisição (hardware e software) e a regulação do uso das redes sociais.

De um modo geral fica claro que para os funcionários do governo a Internet pode ser usada como instrumento para um trabalho mais eficaz e cuja utilização é segura. Também fica clara a percepção de que as políticas internas são necessárias, mas que não se deve limitar a liberdade de expressão ou restringir o acesso de funcionários a conteúdos. A pesquisa mostrou que todos os funcionários ouvidos disseram ter conhecimento sobre alguma política ou disposição institucional que restringe o uso da Internet de alguma forma. Na verdade, 66,7% dos entrevistados afirmaram que estas medidas de fato têm efeitos. Sobre esse assunto, foram registradas opiniões que atribuem algumas restrições de acesso a limitações da largura de banda. Sinaliza-se também que alguns departamentos adotaram esses procedimentos restritivos isoladamente, mas que não se trata de uma política de governo.

Ao discutir os efeitos das restrições a determinados usos e conteúdos, são considerados alguns inconvenientes – para alguns funcionários isso torna mais difícil realizar seu trabalho e a produtividade diminui. Outro inconveniente apontado é a eventual incapacidade de compartilhar conteúdos com colegas de outros setores; assinala-se explicitamente então que esses efeitos são negativos, pois esses espaços de interatividade são importantes no desempenho de suas funções.

Ao responder sobre os efeitos positivos, os entrevistados consideraram que alguns dos conteúdos aos quais o acesso é limitado não estão relacionados com o trabalho que fazem, e que podem dispersar as pessoas e

comprometer o rendimento das equipes. Outra consequência positiva de determinadas limitações de acesso a conteúdos é a garantia da segurança dos trabalhadores e da rede do governo.

Entre as recomendações e sugestões de políticas institucionais de uso de ferramentas Web 2.0 feitas pelos funcionários do governo do estado do Rio Grande do Sul, ressalta-se a proposta de que se aproveite o conhecimento dos desenvolvedores de software livre para melhorar o sistema da entidade. Considera-se que seja fundamental o aprimoramento da formação e da capacitação dos funcionários no uso de ferramentas, incluindo o uso estratégico das redes sociais e a extensão do uso de videoconferências; também menciona-se como necessária uma política institucional que inclua todas as ferramentas de comunicação e de gestão em uma plataforma Web interoperável, à qual se possa acessar a partir de qualquer lugar.

WEB 2.0, POLÍTICAS PÚBLICAS E GOVERNABILIDADE

Do ponto de vista do Governo do Rio Grande do Sul, sustenta-se que é necessária a elaboração de uma política pública nacional de uso de ferramentas Web 2.0, considerando, em especial, as experiências da população.

Para o pesquisador Fabro Steibel, os ministérios, as secretarias e as prefeituras estão implementando políticas de uso de ferramentas de forma fragmentada, com o interesse de promover as administrações de turno. Quanto à legislação sobre Internet no país, Steibel e Everton Rodrigues consideram que o Marco Civil da Internet pode ser um marco regulatório que defina regras claras para as autoridades públicas, para os cidadãos e para as empresas.

Também em termos de políticas públicas surgem recomendações e sugestões por parte dos funcionários do governo relativas à adoção do software livre e aberto, bem como de processos de treinamento para qualificar as pessoas no uso das ferramentas eb 2.0. Além disso, inclui-se o acesso universal à banda larga, com preço acessível, como outro fator que contribuiria para a promoção da transparência e do acesso a informações do governo por parte dos cidadãos.

Na opinião de Everton Rodrigues, políticas que fomentem a apropriação do uso cidadão das ferramentas tecnológicas são fundamentais: “Já podemos dizer que não basta que as pessoas tenham acesso à Internet ou às tecnologias da informação e comunicação. A questão é um pouco mais complexa que isso, pois, veja, aqui na região, a cidade que mais conseguiu votos para o orçamento foi Pelotas, e a segunda foi Porto Alegre - sendo que Porto Alegre tem uma população maior e muito mais pessoas estão conectadas. Acontece que um grupo de pessoas de Pelotas se interessou mais e fez campanha (...) Por isso, não basta apenas ter acesso, é preciso ter todo um conjunto: interesses, pessoas articuladas, pessoas provocando um debate, que é um de nossos objetivos: ter uma nova cultura política de participação”.

Uma maior interação entre o governo estadual e os cidadãos, entre o governo estadual e o governo federal e entre os próprios cidadãos deve modificar as práticas de governabilidade da administração pública em geral. Nesse sentido, Celso Schröder sustenta que a universalização da Internet contribuirá para “a constituição de mecanismos importantes de mobilização, articulação, cobrança e transparência” do Estado frente à população e vice-versa.

Essa nova governabilidade seria o resultado da aplicação das tecnologias a favor da democracia, segundo a acadêmica Farranha. Apesar de seu posicionamento crítico quanto ao uso meramente informativo da Internet, ela sustenta que “esta é uma ferramenta com potencial para o aprofundamento da democracia, para a democratização das políticas públicas e para a coordenação intergovernamental”.

ALGUMAS CONCLUSÕES

A experiência do Governo do Rio Grande do Sul com relação ao acesso e o uso de ferramentas Web 2.0 é pioneira no país, e possivelmente na América latina, devido ao fato de ter sido desenvolvida uma plataforma digital que torna a principal autoridade pública periodicamente disponível aos cidadãos, e também devido à utilização de aplicativos Web 2.0 para convocar as pessoas com relação a temas específicos. A partir dos dados e opiniões registrados, conclui-se que:

1. Apesar de o acesso às TICs não ser universal nessa entidade pública brasileira, seus funcionários possuem amplo conhecimento sobre a Internet e a intranet do governo, bem como sobre os aplicativos da plataforma digital própria, porque o governo de Tarso Genro tem como estratégia de gestão digital a conexão dos novos aplicativos com três ferramentas colaborativas e interativas (Twitter, Identi.ca e Facebook), as quais, conforme mencionado

no contexto da Internet na América latina, são importantes ambientes eletrônicos de contato.

2. O fato de Genro estar há menos de um ano⁷ no cargo de governador não tem sido obstáculo para definir que m dos usos da plataforma digital seja o armazenamento das informações obtidas na relação governo estadual/cidadãos em torno de seus três componentes: O Governador Responde, O Governador Escuta e Agenda Colaborativa. A partir dessa utilização, espera-se uma fiscalização dos debates, propostas e, sobretudo, das ações desse governo por parte da população.

3. Nesse cenário, porém, não há políticas internas explícitas para o uso da plataforma digital e das ferramentas Web 2.0 pelos funcionários públicos. A pesquisa evidencia que, por exemplo, o acesso às redes sociais e profissionais, blogs e outros aplicativos da Internet varia de acordo com o cargo e a função desempenhada dentro do governo; além disso, a partir das entrevistas detalhadas, registrou-se um uso mais informativo do que interativo dessas ferramentas.

4. Essa situação não é exclusiva do Gabinete Digital do Governo do Rio Grande do Sul; na verdade, a administração pública brasileira usa os portais Web e os aplicativos 2.0 principalmente para difundir as ações e decisões das autoridades, estabelecendo dessa forma novos canais de informação para a população.

5. No âmbito do Gabinete Digital, a limitação técnica em torno do número de computadores disponíveis para o pessoal está impactando o contato direto entre Estado e funcionários públicos, uma vez que estes estão usando suas contas pessoais em aplicativos Web para tratar de assuntos públicos. A essa restrição somam-se proibições de acesso a certos conteúdos audiovisuais que, todavia, não respondem a critérios de produtividade ou segurança das informações.

6. Do ponto de vista dessa mesma entidade pública selecionada, é reconhecido que não existe uma cultura estabelecida de uso das tecnologias de informação e comunicação para a gestão pública. Os funcionários ainda não têm consciência do potencial da Internet e de seus aplicativos e, portanto, seguem publicando informações pessoais por meio dessas tecnologias; o governo estadual, por sua vez, enfrenta desafios para manter um debate político qualificado com a população.

7. Apesar de o Brasil haver iniciado um debate sobre um Marco Civil da Internet, sugere-se que uma política pública nacional de uso de ferramentas Web 2.0 seja necessária porque, até o momento, as entidades públicas têm atuado de maneira fragmentada, sem reconhecer ou aprofundar-se nas expectativas da população em termos de participação e tomada de decisões mediadas pela tecnologia.

8. Quanto ao acesso universal à Internet, sugere-se que essa possibilidade deverá modifica as práticas de governabilidade de toda a administração pública brasileira. Em termos de conceitos de governabilidade, uma mudança giraria em torno da gestão unidirecional de conteúdos. Em termos de práticas, as mudanças se dariam em torno dos serviços, que deixariam de satisfazer prioritariamente às necessidades individuais, passando a satisfazer prioritariamente às necessidades coletivas.

1. Este texto é uma versão **editada e adaptada pelo Instituto Nupef** a partir do estudo Políticas de uso de ferramentas Web 2.0 pela Administração Pública na América Latina - o caso do Brasil: Gabinete Digital do Governo do Rio Grande do Sul. O estudo de caso sobre o Brasil é uma parte de uma pesquisa regional realizada no âmbito do projeto **Impacto 2.0** da **Fundación Comunica**, patrocinado pelo **Centro Internacional de Pesquisas para o Desenvolvimento** (IDRC), com a participação da **Associação para o Progresso das Comunicações** (APC). Veja mais sobre este projeto em <http://impacto2.comunica.org/>

2. <http://www.gabinetedigital.rs.gov.br/>

3. Informação obtida da seção “O que é o Gabinete Digital”, disponível em http://www.gabinetedigital.rs.gov.br/conteudo.php?cod_menu=57. Acessada em 6 de outubro de 2011.

4. Para a elaboração deste relatório foram utilizadas informações obtidas através de 15 pesquisas e quatro entrevistas. As entrevistas foram realizadas com representantes do governo, da sociedade civil e do meio acadêmico.

5. Entrevista com Everton Rodrigues, do setor de Gestão de Mobilização do Gabinete Digital do Governo do Rio

Grande do Sul.

6. Seguindo o mesmo princípio do componente “O Governador Responde”, o Departamento de Planejamento do Gabinete Digital realizou um processo de votação para os projetos de 2012, por meio do qual as pessoas das regiões do Conselho Regional de Desenvolvimento votaram nos 10 projetos mais indicados e selecionados em reuniões presenciais. Mais de um milhão de pessoas votaram em até quatro projetos para a sua região, sendo que 130.000 o fizeram pela Internet

7. N.E.: informação relativa à data de publicação do relatório da pesquisa.

Categoria:

- [poliTICS 12](#)