

As Licitações e Contratações Públicas no Cenário da Governança Eletrônica

Jessé Torres Pereira Júnior

*Desembargador do TJ/RJ.**

Marinês Restelatto Dotti

*Advogada da União. Especialista em Direito do Estado/UFRGS. Especializanda em Direito e Economia/UFRGS. ***

*“O fetiche tecnológico ‘é político’ para nós, possibilitando-nos prosseguir o resto de nossas vidas aliviados da culpa de talvez não estarmos fazendo nossa parte e seguros na crença de que somos, afinal, cidadãos informados e engajados. O paradoxo do fetiche tecnológico é que a tecnologia que age em nosso lugar realmente nos habilita a permanecer politicamente passivos. Não temos de assumir a responsabilidade política porque, uma vez mais, a tecnologia faz isso por nós... A ‘dose’ nos permite pensar que tudo que precisamos é universalizar determinada tecnologia, e então teremos uma ordem social democrática ou harmoniosa.” (BAUMAN, Zygmunt, **Medo Líquido**, p. 119. Ed. Zahar, Rio de Janeiro, 2008)*

1. INTRODUÇÃO

Os processos de trabalho e atividades desempenhados pela função administrativa do Estado contemporâneo – conjunto que, nas repúblicas federativas, como o Brasil, compreende a gestão de todos os Poderes constituídos (Legislativo, Executivo e Judiciário), em qualquer das esferas da Federação (União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios) – experimentam profunda reforma de métodos e procedimentos, com o fim de torná-los mais eficientes e eficazes.

O uso da tecnologia da informação e da comunicação (TIC) distingue essa reforma de todas as revisões que a cultura administrativa estatal empreendeu no passado. A burocracia administrativa parece haver esgotado o seu modelo patrimonialista, declaratório de direitos, porém inapto para produzir os resultados que as sociedades destinatárias daquelas revisões cobram, entre impacientes e desencantadas, dos governos, quais sejam os de garantir a todos, sem exclusão, o exercício e a fruição dos direitos declarados (individuais, sociais, econômicos e ambientais, coletivos e difusos).

O emprego generalizado da TIC serve a iniciativas e soluções que dão forma a um novo sistema de gestão dos negócios públicos, a que se tem chamado de governança eletrônica, a reacender esperanças, modificar realidades e também construir mitos.

Inevitável que as licitações e contratações da administração pública recebam o influxo da TIC. A consecução dos objetivos e fins do Estado não prescinde da parceria das empresas públicas e privadas que, mediante contratos sujeitos a regime jurídico específico, fornecem os bens, executam as obras e prestam os serviços necessários à implementação de planos, programas e projetos governamentais, contratos esses cujos valores representam cerca de 16% do Produto Interno Bruto.

A Constituição da República optou por um regime de contratação fundado em competição seletiva aberta, denominada licitação, somente afastável nas situações de exceção previamente definidas em lei (CF/88, art. 37, XXI). Acredita-se que o processo de contratação de compras, obras, serviços e alienações, mediante licitação (regra geral) ou direta (sem licitação, excepcionalmente), terá, aos olhos da governança eletrônica, maior ou menor índice de eficiência e eficácia de acordo com os métodos e procedimentos que viabilizem, restrinjam ou estimulem o uso da TIC.

Daí a sucessão de alterações que, desde o início do século, leis e decretos vêm introduzindo nas normas jurídicas regentes da matéria, na administração pública brasileira, de modo a alinhar o processo de suas contratações ao perfil idealizado de governança eletrônica. Atribui-se êxito a essas alterações, diante dos resultados até aqui mensurados – redução do tempo de processamento, simplificação do

procedimento e obtenção de propostas mais vantajosas, na modalidade do pregão (presencial ou eletrônico).

Tão auspiciosos soam os ganhos de eficiência e eficácia que o Decreto federal n.º 5.504, de 05.08.05, tornou obrigatório o emprego do pregão, de preferência o eletrônico, nas licitações que almejam contratações com recursos repassados pela União (art. 1º, § 1º), e ora tramita no Congresso Nacional projeto de lei que estende o campo de cabimento do pregão a licitações até aqui a ele interditas, quais sejam as de obras e serviços de engenharia carentes de avaliação técnica específica e observados limites de valor.

O sucesso não costuma ser bom conselheiro. A TIC, por mais modernizantes que aparentem ser *hardwares* e *softwares*, é instrumento que pode contribuir para elevar índices de eficiência, mas não assegura, por si só, a realização das finalidades. Pondere-se, a título de ilustração, que a adoção das chamadas urnas eletrônicas, a partir das eleições de 1996, decerto que aumentou os índices de segurança e praticidade do processo eleitoral brasileiro, reduziu-lhe custos e viabilizou a apuração, em horas, de milhões de votos que, antes, demandava semanas, permeadas de suspeitas de fraudes. Nenhum desses avanços assegura, porém, a fidelidade dos eleitos ao mandato e às expectativas de seus eleitores. Em outras palavras: a ferramenta tecnológica não responde pelo uso que dela fará aquele que a maneja ou que dela se beneficia; o uso dependerá antes de compromissos com valores éticos do que de destreza, ou seja, axiologia acima de tecnologia.

O presente texto sintetiza reflexões sobre a evolução das normas jurídico-administrativas que vêm impelindo as licitações e contratações da administração pública brasileira rumo à governança eletrônica. Nesse intuito, repassará interpretações que lhe têm sido dadas na doutrina e na jurisprudência, e deixará registrada uma visão de seu possível horizonte prospectivo.

2. O CONCEITO DE GOVERNANÇA

O exercício do poder político porta desafios seculares permanentes, inclusive de sistematização conceitual. Uma das maneiras de racionalizá-los é a de compreender aquele exercício como um triângulo: no vértice, situa-se o projeto estratégico de governo, passível de

traduzir-se pelo verbo “querer” (vontade política); no primeiro ângulo da base do triângulo, estarão as competências distribuídas para agir e a organização dos meios para efetivá-las, compondo a governabilidade, que se encarna no verbo “poder” (atos de autoridade legitimada); no último ângulo dessa figura geométrica, colocam-se o conhecimento e os instrumentos de sua operação e disseminação, configurando a governança, a que corresponde o verbo “saber” (*know how* científico e tecnológico).

O governo eficiente e eficaz quer, pode e sabe produzir resultados de interesse público. Não garante tais resultados o governo que afirma querer, mas não estrutura adequadamente a governabilidade, nem domina suficientemente a governança.

Distribuir computadores e desenvolver aplicativos que informatizem os processos de trabalho do cotidiano administrativo constituem não mais do que passos iniciais no caminho da governança qualificada pelo uso da TIC. A governança pressupõe projeto estratégico de governo e aparato institucional de sua governabilidade, do mesmo modo que estratégia e governabilidade carecem de governança para que se estabeleçam relações diretas entre a administração e os cidadãos, mediante redes, sítios e endereços eletrônicos de acesso público. A governança dita eletrônica caracteriza-se pela interatividade entre governantes e cidadãos, em diálogo participante da tomada de decisões de interesse geral.

Sob a perspectiva da participação, duas são as versões de governança: a primeira enfatiza o incremento da eficiência e da eficácia das ações governamentais, com foco na qualidade de vida das populações, cuja participação é instrumental e subordinada; a segunda incentiva o potencial emancipatório de ações em parceria entre os setores públicos e privados, com foco na inclusão de segmentos alijados do processo político ou por ele discriminados, por isto que eficiência e eficácia, sempre relevantes, passam a constituir objetivo subordinado, conferindo-se prioridade ao protagonismo dos cidadãos.

A vigente Constituição Federal e suas quase sessenta emendas vêm desenhando um formato de governança que combina eficiência/eficácia com participação emancipatória, no processo político de gestão do Estado. Gera ambigüidades, que ora levam à paralisia pela

perplexidade, ora à inseqüência de resultados por gestão inepta. Ainda não se encontrou o ponto ótimo de articulação (se é que existe) entre gestão de resultados (eficiência/eficácia) e gestão emancipatória (parcerias).

É nesse contexto que se apresenta, às escolhas estratégicas (“querer”) e às estruturas organizacionais (o “poder” da governabilidade), o uso instrumental da TIC, que tanto pode favorecer a oferta de serviços públicos *on line*, quanto provocar conflitos de complexa composição, a reclamar ponderação de interesses de importância equivalente. Basta lembrar, para ilustrá-lo, que um erro pessoal pode ser isolado e corrigido antes de contaminar o sistema, ao passo que um erro do sistema é multiplicado, a grande velocidade, por todos os seus segmentos, comprometendo o projeto antes que a gestão identifique a origem do problema e desenvolva as soluções aptas a saná-lo e aos seus efeitos, também sistêmicos.

3. O FENÔMENO DA GLOBALIZAÇÃO

Não bastassem as sutilezas da TIC, a globalização formula exigências que repercutem sobre o “querer”, o “poder” e o “saber” da gestão pública.

Visite-se, a propósito, a visão didático-metafórica que do fenômeno tem Thomas Friedman, *verbis*:

“... a globalização atravessou três grandes eras. A primeira se estendeu de 1492 – quando Colombo embarcou, inaugurando o comércio entre o Velho e o Novo Mundo – até por volta de 1800. Eu chamaria essa etapa de Globalização 1.0, que reduziu o tamanho do mundo de grande para médio e envolveu basicamente países e músculos. Isto é, o principal agente de mudança, a força dinâmica por trás do processo de integração global, era potência muscular (a quantidade de força física, a quantidade de cavalos-vapor, a quantidade de vento ou, mais tarde, a quantidade de vapor) que o país possuía e a criatividade com que a empregava... As questões básicas da Globalização 1.0 eram: como o meu país se insere na concorrência e nas oportunidades globais? Como posso me globalizar e colaborar com outras

peças, por intermédio do meu país? A segunda grande era, a Globalização 2.0, durou mais ou menos de 1800 a 2000 (sendo interrompida apenas pela Grande Depressão e pelas Primeira e Segunda Guerras Mundiais) e diminuiu o mundo do tamanho médio para o pequeno. O principal agente de mudança, a força dinâmica que moveu a integração global, foram as empresas multinacionais, que se expandiram em busca de mercados e mão-de-obra – movimento encabeçado por ações inglesas e holandesas e a Revolução Industrial... As forças dinâmicas por trás dessa etapa da globalização foram as inovações de **hardware** (dos barcos a vapor e ferrovias, no princípio, aos telefones e **mainframes**, mais para o final), e as grandes indagações eram: como a minha empresa se insere na economia global? Como tirar proveito das oportunidades? Como posso me globalizar e colaborar com outras pessoas, por intermédio da minha empresa?... Por volta do ano 2000, adentramos uma nova era: a Globalização 3.0, que está não só encolhendo o tamanho do mundo de pequeno para minúsculo, como também, ao mesmo tempo, aplainando o terreno. Enquanto a força dinâmica na Globalização 1.0 foi a globalização dos países e, na Globalização 2.0, a das empresas, na 3.0 a força dinâmica vigente (aquilo que lhe confere seu caráter único) é a recém descoberta capacidade dos indivíduos de colaborarem e concorrerem no âmbito mundial – e a alavanca que vem permitindo que indivíduos e grupos se globalizem com tamanha facilidade e de maneira tão uniforme é não o cavalo-vapor nem o **hardware**, mas o **software** (novos aplicativos de todos os gêneros), conjugado à criação de uma rede de fibra óptica em escala planetária, que nos converteu, a todos, em vizinhos de porta. Agora, o que os indivíduos podem e devem indagar é: como é que eu me insiro na concorrência global e nas oportunidades que surgem a cada dia e como é que eu posso, por minha própria conta, colaborar com outras pessoas, em âmbito global?... A diferença reside no fato de que as duas primeiras etapas foram encabeçadas basicamente por europeus e americanos, pessoas e empresas. Muito embora a China fosse a maior economia do mundo no século XVIII, foram os países,

empresas e exploradores ocidentais que conduziram a maior parte do processo de globalização e configuração do sistema. A tendência, todavia, é que esse fenômeno se inverta: em virtude do achatamento e encolhimento do mundo, esta fase 3.0 será cada vez mais movida não só por indivíduos, mas também por um grupo muito mais diversificado de não-ocidentais e não-brancos. Pessoas de todos os cantos do mundo estão adquirindo poder; a Globalização 3.0 possibilita a um número cada vez maior de pessoas se conectarem num piscar de olhos, e veremos todas as facetas da diversidade humana entrando na roda... a Terra deixou de ser redonda e se achatou..." (O Mundo é Plano, p. 17-10. Ed. Objetiva, Rio de Janeiro, 2005).

A globalização, em sua versão 3.0, não é apenas econômica. Sua capacidade de também afetar a cultura é extraordinária e insuspeitada. Recorra-se, ainda, à saborosa narrativa jornalística de Friedman: "... tomei um café-da-manhã em Washington, com uma amiga egípcia, antiga repórter de economia no Cairo... perguntei-lhe onde estava quando descobriu que o mundo era plano. Ela respondeu que isso tinha acontecido poucas semanas antes, durante o mês muçulmano sagrado do ramadã. Minha amiga tinha feito uma reportagem para a televisão árabe CNBC, a respeito das lanternas coloridas chamadas *fawanis*, cada qual com uma vela acesa no interior, que tradicionalmente são levadas pelas crianças egípcias durante o ramadã, uma tradição secular que data do período fatímida no Egito. As crianças balançam as lanternas e cantam músicas, e as pessoas lhes dão balas ou presentes, como se faz nos Estados Unidos, no *Halloween* [no Brasil, lembraria o dia de São Cosme e São Damião]. Durante séculos essas lanternas têm sido fabricadas em pequenas oficinas de baixo custo, nos bairros antigos do Cairo; isto é, até pouco tempo atrás. Foi nessa época que lanternas do ramadã de plástico, feitas na China, com uma lâmpada a pilha por dentro em vez de vela, começaram a conquistar o mercado, liquidando as oficinas egípcias tradicionais. – Eles estão invadindo nossa tradição de forma inovadora, e nós não fazemos nada ... Essas lanternas são originárias de nossa tradição, de nossa alma, mas as versões chinesas são mais criativas e adiantadas do que as egípcias

... Como relatou no número de dezembro de 2001 a revista **Business Monthly**, publicada pela Câmara Norte-Americana de Comércio no Egito, os importadores de produtos chineses competem não somente entre si, mas também contra a secular indústria egípcia. Mas os modelos chineses estão fadados a triunfar... De todos os *fawanis* que existem no mercado, não mais de 5% hoje em dia são fabricados no Egito” (*op. cit.*, p. 277-278).

O acesso do indivíduo ao conhecimento, através de rede mundial, em tempo real, produz um novo cenário também para as relações entre a administração estatal e os cidadãos, de modo a expandir o acesso a serviços públicos mediante: canais *on-line* de comunicação com órgãos e entidades (o contribuinte brasileiro já pode saber pela internet, por exemplo, como está o processamento de suas declarações ao imposto de renda dos últimos cinco anos, em sítio da secretaria da receita federal); informação e tramitação processual à distância (no âmbito do Judiciário, as partes e os advogados não mais necessitam comparecer aos Foros e Juízos informatizados para acompanhar o andamento dos processos de seu interesse); obtenção de documentos (certidões de regularidade no recolhimento de contribuições sociais, como as devidas ao INSS e ao FGTS); contratações de bens e serviços por meio do pregão no formato eletrônico, que enseja a participação de licitantes sediados em qualquer ponto do território nacional.

O que ainda não terá ficado claro para todos, entretanto, é que o uso da TIC, do ponto de vista da governança eletrônica, não se deve limitar ao aumento quantitativo de computadores nos órgãos e entidades públicos. Esse aumento conjuga-se ao fomento da interação Estado-cidadão, da prestação de serviços públicos à população e da participação desta no processo democrático de tomada de decisão acerca de políticas públicas.

4. POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO DIGITAL E DE APERFEIÇOAMENTO DA FUNÇÃO ADMINISTRATIVA ESTATAL

A Corporação Financeira Internacional do Banco Mundial (IFC) elaborou estudo em mais de 130 países, chamado *Doing Business in 2004* (Fazendo Negócios em 2004). Formulou cinco perguntas, no

intuito de estabelecer o grau de facilidade ou de dificuldade para: (a) iniciar um negócio, em termos de normas locais, regulamentação e taxas de licenciamento; (b) contratar e despedir empregados; (c) fazer valer os contratos; (d) obter crédito; (e) encerrar uma empresa insolvente. Ainda Friedman comenta: “os países que fizeram todas essas coisas com relativa simplicidade e sem atritos realizaram a reforma no varejo, e os que não o fizeram estão parados na reforma por atacado e provavelmente não prosperarão no mundo plano. Os critérios da IFC foram inspirados na obra brilhante e inovadora de Hernando de Soto, que demonstrou no Peru e em outros países em desenvolvimento que, se mudarmos o ambiente regulador e de negócios em favor dos pobres, e lhes proporcionarmos os instrumentos para que colaborem, eles farão o resto” (*op. cit.*, p. 285).

O processo de simplificação de exigências para estimular o empreendedorismo, seja nos negócios privados dependentes de outorgas estatais, tais como licenças e autorizações (CF/88, art. 170, parágrafo único), seja por meio das contratações de compras, obras e serviços com a administração pública, passa, necessariamente, pela inclusão digital, direcionada não apenas ao indivíduo, mas, sobretudo, à sociedade civil.

Significa que distribuir e instalar computadores, redes e sistemas não são fins em si mesmos, mas servem ao objetivo de estabelecer e entreter relações diretas, transparentes e participativas entre as instituições estatais e a sociedade civil. Relacionamento desse teor é que viabilizará a concepção e a concretização de políticas públicas, definidas como o conjunto de estratégias, táticas e operações de governo, em resposta a pleitos legítimos da sociedade ou da própria administração pública, esta quando houver de dar cumprimento a políticas públicas pré-traçadas na Constituição, incluindo, ou não, intervenções na esfera privada.

Inúmeras são as políticas públicas postas na Constituição da República, nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas Municipais. O Supremo Tribunal Federal tem decidido que o assento nas leis fundamentais confere a essas políticas caráter cogente, isto é, são de implementação obrigatória pelos entes públicos respectivamente competentes (vg. Ag. Reg. no RE nº 410.715-5/SP, rel. Min. Celso

Mello, DJU de 22.11.06, destacando-se o seguinte excerto da ementa: “Embora resida, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo, a prerrogativa de formular e executar políticas públicas, revela-se possível, no entanto, ao Poder Judiciário, determinar, ainda que em bases excepcionais, especialmente nas hipóteses de políticas públicas definidas pela própria Constituição, sejam estas implementadas pelos órgãos estatais inadimplentes, cuja omissão – por importar em descumprimento dos encargos político-jurídicos que sobre eles incidem em caráter mandatório – mostra-se apta a comprometer a eficácia e a integridade de direitos sociais e culturais impregnados de estatura constitucional”). Entre essas políticas públicas constitucionais encontra-se a que determina o aperfeiçoamento contínuo da Administração Pública através de “escolas de governo” (CF/88, artigos 39, § 2º, com a redação da EC nº 19/98), e a que pretende, considerando o mercado interno integrante do patrimônio nacional, a autonomia tecnológica do País (CF/88, artigos 218 e 219).

A política pública voltada para a melhoria da própria Administração é fator importante para a maximização de resultados de outras políticas, bem como instrumento de transparência, logo de legitimação e fidúcia do governo perante a sociedade. A percepção da sociedade de que o governo empenha-se por cumprir as políticas públicas constitucionais contribui para a formação de consciência acerca da cidadania, que ao mesmo tempo participe da definição das etapas desse cumprimento e seja co-responsável por controlar sua execução e avaliar-lhe os resultados.

A exclusão digital - grande número de pessoas sem acesso a meios informatizados - é um dos óbices a superar para a implementação da governança eletrônica, pela evidente razão de que impede a conexão direta entre cidadãos e administração. Sem que os instrumentos da TIC estejam disponíveis para todos os cidadãos, a prestação de serviços eletrônicos e a perspectiva de interatividade com o governo na tomada de decisões correm o risco de aumentar o espaço entre as vantagens que os cidadãos educados e proficientes tecnologicamente têm sobre aqueles que não o são, lamentável violação da isonomia e da impessoalidade que a Constituição da República eleva a princípios reitores de todos os órgãos e entidades da administração pública, direta

e indireta, e que se deve compreender como extensivos ao relacionamento desta com os cidadãos. Perde-se a TIC como catalisador apto a mudar o foco dos serviços públicos quanto ao modo de sua prestação à população (foco no usuário), com maior qualidade, continuidade e efetividade (Lei nº 8.987/95, art. 6º, § 1º), e, ademais, como ferramenta hábil a sustentar novos modos de criação de redes sociais e políticas, ou seja, participação democrática na gestão pública.

Dados divulgados pela União Internacional das Telecomunicações (UIT) sugerem a existência de um *apartheid* digital: os países do G8 (os mais abastados do planeta) têm somente 15% da população mundial, porém contam o mesmo número de usuários de internet que todas as demais nações, salvo a China. O Brasil ocupa a 76ª posição na lista da UIT, em termos de população com acesso à rede mundial de computadores (17,2%), atrás de Chile (28,9%), Uruguai (20,6%) e Argentina (17,8%). Em relação à banda larga, temos 3% da população com acesso a essa tecnologia, ao passo que os países mais desenvolvidos já se situam entre 25% e 32%. No ensino fundamental, 17,2% dos alunos das escolas públicas brasileiras usam a internet, enquanto que, nas escolas particulares, o índice é de 74,3%. No ensino médio, 37,3% dos alunos das escolas públicas têm acesso à internet; 83,6% entre os alunos das escolas particulares (O GLOBO, edição de 11.11.07, p. 07).

Nessas circunstâncias, a inclusão digital deve constituir, ela própria, uma política pública de alta prioridade, se o País quiser caminhar rumo à governança eletrônica.

5. OS DESAFIOS DA GOVERNANÇA ELETRÔNICA

Experiências exitosas em países culturalmente diferenciados, como são Alemanha, Finlândia, Itália e Inglaterra, demonstram, desde a década passada, que governar tornou-se um processo interativo. As dificuldades das instituições estatais em lidar com os novos desafios decorrentes da complexidade dos processos de decisão política vêm contribuindo para o debate acerca das novas tendências de gerir o Estado e as políticas públicas. Estratégias inovadoras de gestão e uso pertinente de TIC podem representar oportunidade para reformar e democratizar as instituições, umas mais resistentes do que outras à modernização, desde que se atente para as principais interfaces entre

globalização e governança eletrônica, a propor a necessidade de novos paradigmas, compatibilizados com os princípios inscritos na Constituição da República (artigos 1º, 4º e 170), em termos de:

a) políticas de regulamentação claras e tão estáveis quanto for conciliável com a natureza do objeto regulamentado;

b) estratégias para responder a crescentes demandas sociais, em aparente antagonismo com a busca do Estado mínimo;

c) incremento de mecanismos de controle e prestação de contas;

d) parcerias público-privadas, inclusive na luta contra a exclusão digital;

e) mais eficiência da administração pública, bem definidas as suas missões e alentadas por uma visão de futuro que a faça credora de maior reconhecimento por parte da sociedade civil;

f) retração do Estado na esfera econômica, na qual intervirá em caráter excepcional;

g) dependência do setor público das decisões tomadas por agentes econômicos privados;

h) novas formas de interação e cooperação nos níveis supranacional e nacional, bem como em níveis regional e local;

i) submissão da TIC a valores éticos e estratégicos.

Os recentes processos de criação e transformação da TIC devem ser aplicados em modelos inovadores de gerenciamento, assim como novos instrumentos, procedimentos e formas de ação devem ser capazes de criar vias de interatividade entre os administradores públicos e os cidadãos a que se destinam os serviços que aqueles gerenciam.

Nessa perspectiva, a governança eletrônica pretende restaurar a erodida legitimidade do sistema político-administrativo pela criação de canais de participação e parcerias entre o setor público e o setor privado, contribuindo para novas formas democráticas de gestão. As potencialidades da TIC atenderão não apenas às exigências de maior eficiência/eficácia de gestão pública, mas, também, a valores democráticos, como a participação, a transparência, a representatividade e o controle, pela sociedade, da atuação estatal. Tudo a depender de investimentos que erradiquem a exclusão digital e cogitem de erigir a inclusão digital como direito subjetivo individual, ou seja, será direito

subjetivo de todo cidadão ter acesso garantido aos meios informatizados e, por meio deles, interagir com os serviços públicos.

6. LINHAS DE AÇÃO DA GOVERNANÇA ELETRÔNICA

O professor brasileiro Klaus Frey (Departamento de Administração da PUC-Paraná), após conhecer a experiência de governança eletrônica em cidades da Alemanha (Bremen), da Itália (Bologna), da Inglaterra (Newham e Birmingham) e da Finlândia (Helsinki, Espoo e Tampere), concluiu serem basicamente três os campos de ação “essenciais à implementação de estratégias de e-governança numa perspectiva emancipatória”, a saber:

*“1º – pontos de acesso público: quiosques interativos onde os cidadãos têm acesso garantido à internet são de importância fundamental para garantir que todas as pessoas tenham pelo menos a chance de usar as novas tecnologias e os serviços **on line**, ou participar de fóruns de discussão pública; especialmente em países em desenvolvimento, o mercado sozinho vai certamente ser incapaz de reduzir significativamente a exclusão digital; 2º - campanhas de ensino da linguagem digital são também de importância fundamental para capacitar os cidadãos a usarem a internet de maneira consciente e em benefício próprio; isso significa não apenas transmitir capacidades técnicas para o uso de computadores e da internet, mas também seu uso de maneira a fomentar a cidadania ativa; 3º - o apoio a aplicativos para a cidadania significa explorar as possibilidades da internet para fomentar uma esfera pública virtual; o sucesso dos fóruns públicos no aprofundamento da prática democrática depende da capacidade de criar ligações entre os fóruns virtuais e o processo político tradicional de comunidades reais; se o processo de discussão nos fóruns virtuais não tiver conseqüências para o processo de tomada de decisão em organizações políticas reais, a predisposição da população em participar vai logo diminuir” (<http://www.e-democracy.lcc.ufmg.br>).*

Redes eletrônicas transformam as dimensões de tempo e espaço. A informação é transmitida em tempo real e os contatos podem ser estabelecidos de imediato, independentemente da distância física. O potencial democrático da internet baseia-se em sua estrutura não-hierárquica, favorecendo a interatividade. Mas não deve haver dúvida de que o uso da TIC, com fins emancipatórios da cidadania e sua participação democrática, não se dará automaticamente, muito menos por geração espontânea. A internet não foi criada com a finalidade de promover cidadania democrática, mas carrega enorme potencial nesse sentido, que pode ser usado para renovar modos de participação política e tomada de decisão, desde que se valorize e compartilhe a inteligência distribuída em todas as comunidades conectadas e explorar os respectivos efeitos sinérgicos. Portanto, a governança eletrônica busca novas maneiras de articular dois espaços qualitativamente bem diferentes - o território e a inteligência coletiva.

Obtempera-se que a interatividade da internet, ao elevar, de um lado, a dependência dos indivíduos dos espaços virtuais - televisão ou ciberespaço -, os faz menos dependentes da esfera pública. Na medida em que a cultura da tela se torna mais e mais o ponto de referência do cotidiano e os indivíduos mergulham no mundo digital, o engajamento cívico tende a diminuir no que diz respeito aos problemas que afetam toda a sociedade.

A resposta a tal pertinente objeção é a de que os efeitos benéficos da TIC sobre o processo político e o fortalecimento da sociedade dependem menos da tecnologia em si e mais da tomada de decisões políticas. É preciso repensar a forma de atuação de governos locais e conjugá-la com as potencialidades da internet para amadurecer práticas democráticas. O uso da TIC em prol da cidadania participativa e co-responsável dependerá de decisões políticas tomadas sobretudo por governos locais e do efetivo engajamento do cidadão.

Recorde-se de que o art. 31, § 3º, da CF/88 ordena que as contas dos Municípios permaneçam, durante sessenta dias, anualmente, “à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade”. E que entre as finalidades enunciadas pela Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, mais conhecida como Estatuto da Cidade, está a gestão democrática por

meio da participação da população e de associações representativas na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. O mesmo diploma legal estabelece que, no processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão: (a) a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; (b) a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; e (c) o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

Tanto o preceptivo da Constituição quanto o Estatuto da Cidade parece que se inscreveram, até aqui, entre as “leis que não pegam”, como se suas disposições pouco repercutissem na vida urbana. Convenha-se, de outro turno, que os governos locais, salvo honrosas exceções, não debatem as contas anuais com a população, não se empenham no estudo das normas do Estatuto da Cidade, nem percebem as potencialidades de sua aplicação. Na verdade, as Prefeituras pouco delas cogitam na gestão das cidades.

Vê-se, então, a importância do pensar estratégico (o “querer” do vértice do triângulo da gestão pública eficiente e eficaz), sem o qual não se organizam, nem se modelam, estruturas aptas a gerir (o “poder” do segundo ângulo do triângulo), muito menos se mobiliza conhecimento capaz de transformar realidades (o “saber” do último ângulo do triângulo). Articulados o “querer”, o “poder” e o “saber”, as políticas de desenvolvimento urbano poderão sinergir com ambiente interativo das comunidades, revigorando laços sociais e aumentando a participação política nos processos locais de tomada de decisão.

7. EFETIVAÇÃO DA GOVERNANÇA ELETRÔNICA

Complemente-se o rol de providências essenciais, retro sintetizado por Klaus Frey, com vistas à possível efetivação da governança eletrônica:

1º - a idéia dos quiosques como sede de pontos de acesso público à internet talvez funcionasse melhor se levasse em conta as peculiaridades culturais de cada comunidade urbana e os locais que cada ambiente cultural considerasse relevantes para o dia-a-dia da

cidade; os locais estratégicos seriam, de preferência, estabelecimentos de ensino, órgãos e entidades públicas, igrejas e associações, serventias extrajudiciais (cartórios) e instituições financeiras (notadamente bancos); importa que se valorize a cultura de interatividade e se introduza um significativo número de cidadãos nesses ambientes; a idéia de implantar centros ou pontos comunitários de informação é garantir aos cidadãos acesso gratuito à internet, para que todos tenham, pelo menos, a chance de usar novas tecnologias e os serviços *on line*, participar de fóruns de discussão pública, prevenindo o aparecimento de subclasses desinformadas e reduzindo as existentes, dando condições e espaço para uma comunicação não-comoditizada, especialmente acerca dos assuntos locais, valendo-se do fato de que a internet tende a privilegiar modos de relacionamento transversais e estruturas menos rígidas; colocar à disposição da população a maior parte dos serviços públicos a partir de um único ponto de entrada, 24 horas, via PCs instalados em locais estratégicos da comunidade, torna o governo menor, mais barato, mais célere e mais fácil de gerenciar;

2º - campanhas de educação na linguagem digital carecem de pessoas treinadas para conduzi-las, recrutadas na própria comunidade; o treinamento deverá cuidar da capacitação técnica para o uso dos instrumentos de TIC, de maneira a fomentar a cidadania ativa; enquanto no mundo desenvolvido o mercado pode resolver o problema de acesso insuficiente em período reduzido, dado que o gargalo educacional não é expressivo, a questão educacional permanece desafiante nos países em desenvolvimento;

3º - a criação de comunidades virtuais locais pretende reduzir a distância entre os gestores que tomam as decisões e os cidadãos que são os seus destinatários; iniciativas como fóruns de discussão sobre problemas da agenda política local e sistemas de mediação *on line* podem preparar as instituições e organizações para essas novas formas de “governança social negociada”, além de treinar cidadãos para a negociação, a argumentação e a deliberação; o êxito da medida depende de demonstrar-se que a transparência do processo participativo canaliza a influência concreta dos participantes na tomada de decisão, permitindo o questionamento de assuntos, pedidos de informações e efetiva resposta em linguagem compreensível para o cidadão comum;

4º - o desenvolvimento de programas de interatividade em comunidades disponibiliza instrumentos de TIC, promove a igualdade de acesso à informação, fomenta a formação de grupos de voluntários comunitários aptos a operar o sistema; o sucesso de fóruns públicos no aprofundamento da prática democrática depende da capacidade de criar ligações entre os fóruns virtuais e o processo político tradicional;

5º - oferecer à população o maior número possível de serviços públicos via internet, aproximando a burocracia estatal do cidadão, substituindo o modelo tradicional de administração pública, simplificando os processos administrativos; serviços *on line*, todavia, devem corresponder às expectativas dos usuários, de modo a ganhar-lhes a confiança; vital, para corrigir rumos e colher dos erros oportunidades de melhoria, é que se avaliem a qualidade dos serviços mediante pesquisas periódicas de satisfação do usuário; há de ser permanente a preocupação de melhorar o nível de resposta no atendimento ou de simplificar a apresentação dos conteúdos segundo critérios bem avaliados pelos usuários;

6º - redes de comunicação, com abrangência nacional, com as quais possam interagir todos os poderes e esferas de governo, de modo a habilitar a transferência e a utilização de informações de maneira uniforme e eficiente entre vários sistemas, cooperativamente; imagine-se a extraordinária utilidade, na seara das licitações e contratações, do acesso a sistema integrado de consulta de preços de bens e serviços praticados em âmbito regional e local, como ferramenta de apoio ao gestor, de todas as esferas e níveis de governo; outra rede estaria apta a disponibilizar um sistema de cadastro, atualizado, de pessoas físicas e jurídicas impedidas de licitar e contratar com a administração pública.

A utilização da internet e de *websites* governamentais para prestação de serviços públicos on line e para a disponibilização de informações sobre atividades públicas são ferramentas aptas a elevar o teor de eficácia e de qualidade dos serviços prestados aos cidadãos, bem como para ampliar o processo democrático através do atendimento a demandas específicas da população e da participação mais efetiva desta na gestão pública, tanto definindo prioridades quanto fiscalizando e controlando ações do governo.

Não configura governança eletrônica a mera expansão do uso da TIC pela administração pública. Tal governança implica a modificação dos padrões de relacionamento entre governo e sociedade. Parcerias público-privadas e um envolvimento mais forte do setor voluntariado, simplificação dos processos, melhoria na gestão de recursos, impessoalidade, clareza, respostas rápidas, pesquisas de satisfação do usuário são outros elementos que a caracterizam.

Governança eletrônica não é somente um avanço no manejo de instrumentos de trabalho da administração pública, mas uma mudança substancial no relacionamento Estado-cidadão, vinculando-o ao desenvolvimento socioeconômico e de cultura democrática. O espaço virtual não substitui os demais espaços de relação política do cidadão, tais como sindicatos, associações, organizações não-governamentais. Mas garante ao cidadão que assim o desejar interlocução direta com o poder público e seus agentes, sem a intermediação dessas outras instituições.

8. A GOVERNANÇA ELETRÔNICA NAS LICITAÇÕES E CONTRATAÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O perfil essencial da governança eletrônica, tal como vivida nas organizações estatais que a vêm praticando desde o final do século passado, encontra na legislação sobre licitações e contratos inúmeros pontos de identidade. Embora em tímida evolução, o presente da atividade contratual da administração pública brasileira prenuncia que, em futuro próximo, tal atividade não será domínio técnico privativo dos agentes da administração. Há normas que apóiam o vaticínio desde logo, como as dos artigos 3º, § 3º, 4º, 39 e 41, § 1º, da Lei nº 8.666/93, segundo os quais: (a) todos os passos do procedimento licitatório são públicos e acessíveis ao público; (b) a observância, pela administração, das normas regentes do procedimento constitui direito público subjetivo de todos os participantes; (c) é obrigatória a realização de audiência pública sobre licitações para a contratação de objetos de valor estimado elevado; (d) todo cidadão está legitimado para impugnar regras de edital que veiculem aparentes irregularidades.

Passo decisivo deu a Lei nº 10.520/02, que autorizou a administração pública brasileira a licitar na modalidade do pregão, presencial

ou eletrônico, se o objeto a ser contratado for bem ou serviço comum, isto é, especificável segundo as mesmas características com que se encontra no mercado.

É possível dizer que o pregão no formato eletrônico é o precursor da governança eletrônica em matéria de licitação e contratação no direito público brasileiro, na medida em que proporciona a realização do procedimento licitatório à distância, em sessão pública, por meio de sistema que promove a comunicação entre o órgão promotor da licitação e os participantes da competição, por meio da rede mundial de computadores.

Também quanto aos resultados, o pregão eletrônico testifica um avanço em relação às demais modalidades: tem proporcionado economia entre 20% e 30% do valor estimado para cada contratação, celeridade processual, competitividade, simplificação de exigências e transparência; possibilita a participação de número maior de interessados, graças ao acesso universal à rede mundial de computadores, permitindo que em qualquer ponto do país sejam ofertadas propostas, mesmo distantes do órgão promotor da competição.

A forma eletrônica torna o prélio ágil porque o licitante não se desloca até a sede da administração, nem encaminha suas manifestações (documentos de habilitação, propostas, recursos administrativos) por via postal, arcando com os respectivos custos, como previsto na Lei nº 8.666/93. Eventuais impugnações ao edital não dependem do encaminhamento de documentos à Administração.

A prática do pregão eletrônico tem atestado a viabilidade da simplificação do procedimento licitatório sem riscos à segurança jurídica da contratação e à razoável certeza da fiel execução do que se contratou.

Por fim, o sistema eletrônico dota de maior efetividade o acompanhamento das contratações públicas pela sociedade, permitindo que qualquer cidadão, que tenha acesso à rede mundial de computadores, conheça os editais e seus anexos, podendo impugná-los. O sistema também permite o acompanhamento dos licitantes de todas as fases do procedimento, mesmo à distância, tornando efetivo o controle dos atos administrativos praticados pelos condutores da competição.

Em princípio, as normas disciplinadoras do pregão consideravam-no de uso prioritário (Decreto nº 3.555/00, art. 3º, *caput*). Ante

os resultados obtidos em cinco anos de aplicação, evoluíram para considerá-lo obrigatório (Decreto nº 5.504/05, art. 1º, § 1º). E ainda que assim não houvesse sido positivado em norma, assim haveria de ser julgado, como tem sido pelos tribunais de contas. Se o gestor dispõe de modalidade licitatória que supera todas as demais em qualidade e presteza, será ato de gestão antieconômica, violador do princípio da eficiência, optar por qualquer outra modalidade quando cabível for o pregão, salvo situação excepcional, devidamente justificada.

Também a exigência de justificar a necessidade da contratação, como etapa obrigatória da fase interna preparatória do processo administrativo do pregão (Lei nº 10.520/02, art. 3º, I), poderá aproximar tal modalidade dos parâmetros da governança eletrônica. É que a justificativa, que se presume técnica e fundada em fatos e circunstâncias demonstrados objetivamente, poderá não esgotar o seu âmbito se o objeto a ser contratado repercutir diretamente sobre o atendimento à população, como ocorre, por exemplo, com a edificação de prédios que abrigarão escolas, hospitais, delegacias policiais, foros judiciais. Nessas hipóteses, antes e além do fundamento técnico, a justificativa deve compreender a demonstração da aptidão da obra para vir a corresponder às expectativas da comunidade usuária da escola, do hospital, da delegacia ou do foro. A medida dessa correspondência adviria da participação interativa da comunidade na discussão do projeto.

O interlocutor da administração com a comunidade não poderia ser, nos moldes das normas vigentes, o pregoeiro, que assume a direção do processo uma vez que o respectivo edital, aprovado pela unidade de assessoramento jurídico do órgão licitador (Lei nº 8.666/93, art. 38, parágrafo único), houver estabelecido as regras do certame, espelhando o termo de referência definido por outras instâncias administrativas. O espaço e o tempo próprios para a interação gestores-comunidade estariam no momento da eleição do objeto como prioritário e no curso da elaboração do termo de referência (incluindo o projeto básico, em caso de serviço), onde devem ser explicitadas as características que deverá ter e as funções que cumprirá.

Ademais, seria conforme aos postulados da governança eletrônica a extensão, aos cidadãos, de legitimidade para acompanhar a fiscalização da execução do contrato, de que as normas vigentes incumbem exclusivamente à administração. Cogitar-se-ia, nesse

sentido, de regra de fiscalização pelos cidadãos assemelhada à que já se encontra no art. 4º, segunda parte, da Lei nº 8.666/93, quanto a admitir a presença de qualquer pessoa nas sessões de julgamento das licitações, que são públicas, “desde que não interfira de modo a perturbar ou impedir a realização dos trabalhos”. Seria o caso de distinguir a execução de obras ou serviços que implicarão atendimento direto à população, da execução de obras ou serviços necessários ao funcionamento interno da máquina administrativa, estabelecendo-se que à fiscalização da primeira teriam acesso os futuros usuários.

Dir-se-ia que o acesso dos futuros usuários complicaria e retardaria a instrução e o curso do processo administrativo. Talvez assim ocorresse até que os cidadãos se habituassem a tal participação. Seria o preço de transição para a governança eletrônica, cujo retorno em pertinência e adequação do projeto compensaria dilação de maior duração, com ganhos de amadurecimento democrático tanto para os cidadãos quanto para os gestores.

9. DEVER DE TRANSPARÊNCIA E DIREITO À PARTICIPAÇÃO DO CIDADÃO

A governança eletrônica deve elevar, por definição, a taxa de transparência dos atos jurídicos praticados pela administração pública, sejam unilaterais (ato administrativo), bilaterais (contratos administrativos) ou coletivos (convênios). É que falta de transparência, ou seu reduzido teor, compromete um dos atributos da governança eletrônica, que é a possibilidade da efetiva participação da sociedade. Nada obstante esforços localizados em setores da gestão pública, ainda é baixa a taxa de transparência na administração pública brasileira. Basta lembrar, para ilustrá-lo, que poucas são as cortes de contas estaduais que seguem o exemplo do Tribunal de Contas da União na publicação da íntegra dos pareceres e votos que instruem seus acórdãos e decisões. Volta e meia se percebe a existência de decisões contraditórias da mesma corte estadual ou municipal sobre determinada matéria, sem que se divulguem os fundamentos que motivariam a diversidade, o que, por óbvio, confunde a própria administração e os cidadãos que pretenderiam conhecer os fundamentos da discrepância, de cuja seriedade se passa a suspeitar, não sem razão.

A governança eletrônica reconhece, na efetiva participação dos cidadãos, importante instrumento para a eleição de prioridades legítimas a serem atendidas. Suas reivindicações desafiam, de ordinário, três eixos: o socioeconômico, o assistencial e o político. O eixo socioeconômico abrange a relação entre ocupação, renda e bem-estar material. O eixo assistencial ocupa-se do direito ao mínimo existencial dos cidadãos que não têm condições de auto-sustento. O eixo político correlaciona-se à participação dos cidadãos na definição das políticas públicas.

São fatores que concorrem para retardar a plenitude da governança eletrônica, também nas licitações e contratações do Estado: carência de instituições sólidas, incipiente cultura democrática, corrupção endêmica e crescimento da pobreza. A proposta de responsabilizar agentes da administração pública por atos de gestão antieconômica, ineficiente ou ineficaz tem progredido e ecoado nos tribunais, judiciais e de contas, sendo crescente o número de condenações e de penalidades aplicadas em decorrência da comprovada prática desses atos.

É inadiável que o desempenho dos gestores públicos apresente-se transparente, em sintonia com as necessidades legítimas da população. A sociedade deve estar ciente da gestão, cujas escolhas devem ser divulgadas e examinadas pelo cidadão, asseguradas todas as vias que traduzam a democratização da informação pelo Estado.

A Constituição da República ainda não consagrou o direito à inclusão digital, isto é, o direito de estar conectado à internet, como já providenciaram algumas ordens jurídicas estrangeiras. Se se quiser perseguir, com eficiência e eficácia, o ideal de democracia participativa, tal direito deve vir a ser inserido no título referente aos direitos e garantias fundamentais. O direito público subjetivo à conectividade tornaria efetivo o direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, consoante enunciado no art. 5.º, XXXIII, da Constituição, bem como o direito de diálogo direto com os gestores públicos acerca de políticas públicas.

Na concepção da governança eletrônica, é condição para o Estado legitimar-se política e socialmente a incorporação dos cidadãos

aos negócios e às políticas públicas, oferecendo-lhes oportunidades de acesso às informações governamentais. Essa proposta supõe que quanto mais se envolvam os cidadãos no debate e se criem canais de participação social, mais o setor público verá ampliada sua capacidade de ação e o reconhecimento dos cidadãos à seriedade de suas opções. Rejeita-se, destarte, a atuação administrativa sem a possibilidade do crivo da cidadania acerca de sua formulação e de seus efeitos.

O ato administrativo, assim como todo ordenamento jurídico, deve ser voltado ao bem da sociedade, conforme os valores de sua dignidade. Assim, o controle realizado pelos sujeitos finais de sua criação, atuação e razão de existir é, em todos os sentidos, fundamental. E os mecanismos viabilizadores de sua aplicação são peças centrais da engrenagem do estado democrático de direito, na percepção da governança eletrônica.

10. PROFISSIONALIZAÇÃO DA GESTÃO DO ESTADO E GOVERNANÇA ELETRÔNICA – A EXPERIÊNCIA DE BOLOGNA

O ideário da gestão pública eficiente, eficaz e democrática inclui políticas voltadas para o desenvolvimento de alto grau de profissionalismo de seus agentes, que se espera conscientes dos objetivos, metas e resultados a alcançar, e com eles comprometidos.

Nenhuma organização - vise ou não a lucros – pode dar-se ao luxo de dispensar administradores que sejam, ao mesmo tempo, engajados na missão e conhecedores das atividades a que se propõe a organização, planejadores de seu desenvolvimento, hábeis na prática de sistemas de aferição de desempenho e de construção de indicadores gerenciais, a par de zelosos gestores financeiros. Nenhuma razão política ou administrativa autoriza que se exclua a administração pública desse modelo.

Emendas constitucionais e legislação ordinária se vêm ocupando da profissionalização dos agentes públicos, traduzindo o reconhecimento de que: (a) se faz necessária uma nova moldura administrativa para o País; (b) há graves deficiências na prestação dos serviços públicos, gerando insatisfação entre os usuários; (c) o limite ético dos gestores apresenta-se não raro enevado.

Um processo conseqüente de profissionalização e reforma deve reduzir, mais e mais, o espaço para improvisações, seja na escolha de agentes despreparados, seja na gestão de políticas públicas, seja na administração do cotidiano do serviço público.

A TIC será instrumento a ser manejado com esses compromissos. A interatividade que possibilita não é equiparada a nenhuma outra solução tecnológica, na medida em que pode promover a democracia, o desenvolvimento, a cultura de cobrança e a transparência das ações de governo.

Daí a importância de conhecerem-se experiências de governança eletrônica que já alcançaram estágios mais avançados de maturidade, como a que se encontra em Bologna, Itália¹.

Em janeiro de 1995, junto ao Ofício para as Relações com o Público² (*Ufficio per le Relazioni con il Pubblico*), foi aberta a porta para a distribuição gratuita de conexões com a rede cívica *Iperbole* aos cidadãos, organizações civis, organizações públicas e entidades sem fins lucrativos de Bologna, Itália. Teve início a primeira experiência italiana e a segunda na Europa – depois de Amsterdam, Holanda – de uma rede cívica impulsionada pela administração pública. Interatividade, acesso, parceria, diálogo e transparência nas informações foram as palavras-chave das ações e dos projetos da rede, um desafio na medida em que novas tecnologias surgiam em terreno até então quase inexplorado na emergente economia digital.

A estratégia *Iperbole* centrou-se, inicialmente, na conexão gratuita de informações *on line* para toda a comunidade de Bologna, para as organizações da sociedade civil, organismos públicos e organizações sem fins lucrativos. Após dez anos de implantação da rede cívica, avalia-se que a comunidade cresceu, os cidadãos amadureceram a idéia da conexão eletrônica, os serviços em rede multiplicaram-se,

¹ Fonte: <http://www.comune.bologna.it/iperboliani/retecivica/docs/10annidic2005.rtf>

² O Ofício para as Relações com o Público (*Ufficio per le Relazioni con il Pubblico*) constitui-se na prestação de serviços através dos quais o governo de Bologna comunica-se com os cidadãos e as empresas. Ouve e orienta o cidadão, colocando-o em posição de tirar partido de todas as oportunidades e serviços oferecidos na área. Fornece informações gerais sobre o governo, a localização de escritórios, números de telefone e hora da recepção. Garante o direito de acesso a documentos administrativos, consultas, cópias de leis, regulamentos, resoluções, avisos de leilões e concursos públicos. Distribui material promocional sobre temas de interesse público, iniciativas promovidas pela Província e outros organismos do território. Recolhe sugestões e reclamações dos cidadãos sobre o funcionamento dos serviços provinciais. Divulga informações sobre eventos culturais. Fonte: <http://www.provincia.bologna.it.urp/>.

as páginas *on line*, em 2005, somavam cerca de trinta e duas mil e quase meio milhão de contatos diários. Assegurou-se o acesso sem fio (*wireless*), como elemento estratégico para ampliar a rede cívica, além de complementar e alargar a oferta de serviços. Hoje, *Iperbole* é tida como um serviço público do cidadão de Bologna.

Democracia eletrônica, participação em processos de tomada de decisão, *e-governance*, privacidade, novos e livres conhecimentos, direitos para o cidadão digital, uma "Constituição Eletrônica" pela internet - eis algumas das propostas do presente e para os próximos anos de rede cívica de Bologna. O tema da *e-democracy* - e dos aspectos participativos relacionados a ela - é o DNA da rede *Iperbole*. As metas da administração são incentivar e promover linhas de ação dirigidas a: (a) interatividade em todos os campos, como instrumento essencial para a participação nos processos de tomada de decisão, reforçando de forma interativa a democracia representativa; (b) inclusão digital e social, com igual oportunidade de acesso; (c) implementação de serviços interativos *on line*, por meio de um portal rico em conteúdo e fácil de acessar, uma espécie de portal virtual em atividade 24 horas por dia; (d) adoção da "Carta do Cidadão Eletrônico" - com validade em toda a Europa -, como garantia de um "espaço público" plural e eqüitativo; e (e) desenvolvimento de um "laboratório de *software* livre", com a participação das comunidades locais.

11. CONCLUSÃO

A questão que ainda intriga, à vista das experiências em curso de governança eletrônica, é a de se saber se a internet, por si só, garantiria o surgimento de gerações de cidadãos mais engajados no controle social dos atos de governo. Tem-se visto, a exemplo dos resultados positivos de redes cívicas implantadas há mais de uma década, que a maior disponibilidade e a circulação de informações refletem novas práticas de cidadania. As redes cívicas utilizam a TIC como ferramenta para criar uma administração mais humanista (foco nas reais necessidades e prioridades dos usuários), transparente (permeável a controles efetivos), eficiente e eficaz na prestação de serviços, a par de fomentar a participação dos cidadãos no processo político de tomada de decisões.

O controle social do governo está diretamente associado à promoção da transparência ao permitir o acompanhamento da formulação de políticas e de suas iniciativas pelos cidadãos e suas organizações. Criar condições para o estabelecimento de relações de confiança entre governados e governantes legitima as ações destes últimos. Nessa categoria de direitos, promovidos pelo uso da TIC, incluem-se as iniciativas que permitem o acesso dos cidadãos a informações sobre as ações do governo, fundadas no direito à informação pública, permitindo-lhes acompanhar, avaliar e controlar o desempenho governamental.

A governança eletrônica deve transformar a qualidade das relações de poder existentes, constituindo tarefas essenciais as de explorar e disponibilizar oportunidades. O ato de reconhecer que o erro é uma oportunidade de melhoria, como a ciência da administração passou a propor a partir das lições de Peter Drucker, na segunda metade do século XX, recebe da governança eletrônica novos impulsos e dimensão, na medida em que gestores e cidadãos buscam as melhores soluções, prevenindo o erro ou sanando-o de forma compartilhada e amadurecida, com crescimento pessoal e institucional relevante.

Na seara das licitações e contratações da administração pública, quantos erros de perspectiva e desencontros de prioridades teriam sido evitados, ou corrigidos com transparência em tempo hábil, se já houvesse maior participação dos cidadãos no controle de projetos e editais, antes do certame, e, após, no acompanhamento da execução dos contratos de obras e serviços que implicam atendimento direto à população. Certamente que obras públicas que hoje se sabe desprovidas de utilidade para a população supostamente interessada, ou que resultaram em rombudo fracasso quanto à sua eficácia (capacidade de realizar as finalidades planejadas), sequer teriam sido objeto de licitações e contratações onerosas e ineficientes, se ouvidos os presumidos destinatários de seus imaginados benefícios.

E se a participação dos cidadãos não obstasse tais erros, ao menos teria valido como exercício importante para o reconhecimento das complexidades da gestão, para a redução das taxas de autoritarismo, com a conseqüente elevação da taxa de democratização, e para a formação de amadurecida consciência quanto à responsabilidade republicana de todos pelas escolhas do que deve ser público por definição e natureza.

A expansão do uso da TIC não deve denotar apenas modernidade no manejo de ferramenta administrativa, mas, antes e acima, contribuição para efetivar, na jornada diária do estado e da sociedade, os cânones democráticos e a fruição dos direitos e garantias constitucionais prometidos a todos, sem exclusão de um só brasileiro.

Por isto mesmo, a possível contribuição da TIC ao estado democrático de direito não pode soar como a fé em promessas de tempo indeterminável. Retome-se, com o fim de condicionar tal contribuição à realidade das coisas tangíveis, o alerta lançado como epígrafe ao início deste texto, extraído da mais recente obra de Zygmunt Bauman, o festejado sociólogo polonês que lecionou nas universidades de Varsóvia e de Leeds, Inglaterra, bem sopesada a incredulidade que sua octogenária existência autoriza, *verbis*:

“Jodi Dean analisou recentemente os novos aspectos acrescentados ao ‘fetichismo tecnológico’ com o advento e a propagação da comunicação eletrônica e das ‘redes’ eletronicamente mediadas. Ela sugere que ‘os revolucionários conectados’ poderiam agora ‘imaginar que estavam mudando o mundo ao mesmo tempo confortados pelo fato de que nada mudaria realmente (ou, na melhor das hipóteses, poderiam conseguir que as gravadoras baixassem os preços dos CDs)’... Não admira, podemos acrescentar, que quando nos chega ao conhecimento (muitas vezes de forma brutal) que nossas expectativas foram frustradas e o que era esperado e desejado deixou de ocorrer, o efeito seja tão chocante quanto os impactos das catástrofes naturais. E a suspeita reprimida de que a tecnologia a que confiamos nossas esperanças possa frustrá-las ou destruí-las é uma nova e formidável fonte de medo.

*Nisso, creio eu, está a causa mais profunda desse curso amplamente não-planejado, aleatório e casual do desenvolvimento moderno, que provavelmente inspirou Jacques Ellul a sugerir que a tecnologia (as habilidades e instrumentos de ação) se desenvolve exatamente porque se desenvolve, sem necessidade de qualquer outra causa ou motivo. Poucos anos antes de Ellul, em **A condição humana**, escrito logo após o fim da guerra e*

publicado em 1958, Hannah Arendt advertiu que nós, criaturas terrestres pleiteando a relevância cósmica, dentre em breve seremos incapazes de compreender e articular as coisas que somos aptos a fazer. E poucos anos depois Hans Jonas se queixou de que, embora possamos agora afetar com nossas ações espaços e tempos tão distantes a ponto de nos serem desconhecidos e incompreensíveis, nossa sensibilidade moral avançou muito pouco desde os tempos de Adão e Eva.

*Os três grandes pensadores transmitiram uma mensagem semelhante: padecemos de uma defasagem moral. Os motivos da ação só tendem a ser claramente visualizados como reflexões posteriores, freqüentemente na forma de uma desculpa retrospectiva ou de um argumento em favor de circunstâncias atenuantes, enquanto as ações que empreendemos, embora às vezes inspiradas por **insights** e impulsos morais, são mais comumente estimuladas pelos recursos de que dispomos. Como o **spiritus movens** de nossas ações, a causa substituiu a intenção” (Medo Líquido cit., p. 119-120).*

Temperada por essas tão densas quanto universais ponderações, a governança eletrônica há de cuidar para encontrar o nexo entre o uso da TIC e os valores morais e éticos que devem presidir a gestão do que é de todos, em benefício de todos. 

⁷ Autor, entre outras, das seguintes obras: **Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública** (7ª edição); **Controle Judicial da Administração Pública: da Legalidade Estrita à Lógica do Razoável** (2ª edição); **Licitações de Informática**; **Da Reforma Administrativa Constitucional**; **Pregão Presencial e Eletrônico** (em colaboração).

^{**} Colaboradora nas obras: **Direito do Estado – Novas Tendências – Edição Especial/UFRGS** e **Temas Atuais de Direito Público** (Editora UTFPR)