



DOI: 10.5380/2238-0701.2020n21.13  
Data do recebimento: 27/02/2020  
Data da aprovação: 30/05/2020

Os “Governos das Mudanças” e o Uso das  
Tecnologias de Informação e de Comunicação  
(Ceará, 1987-2006)





## Os “Governos das Mudanças” e o Uso das Tecnologias de Informação e de Comunicação (Ceará, 1987-2006)

*Los “Governos das Mudanças” y el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (Ceará, 1987-2006)*

*The “Governos das Mudanças” and the Use of Information and Communication Technologies (Ceará, 1987-2006)*

---

ALEXANDRE BARBALHO<sup>1</sup>

---

GABRIELLE MOREIRA<sup>2</sup>

---

**Resumo:** O objetivo deste artigo é analisar o uso das Tecnologias de Informação e de Comunicação (TICs) pelo governo do Ceará entre 1987 e 2006, período dos “Governos das Mudanças”, que se posicionaram no campo político como agentes da modernização. A questão que se coloca é verificar se estas tecnologias funcionaram apenas como instrumentos de modernização do governo e de desenvolvimento econômico do estado ou se potencializaram a participação cidadã nas decisões governamentais. O referencial metodológico da pesquisa é o da análise documental. Para tanto,

---

1 Professor dos PPGs em Sociologia e em Políticas Públicas da UECE e do PPG em Comunicação da UFC.

2 Mestre em Políticas Públicas pela UECE.

realizou-se um levantamento de documentos que revelassem o uso e o desenvolvimento das tecnologias da informação e comunicação nos governos do Ceará durante o período indicado.

**Palavras-chave:** Tecnologias de Informação e de Comunicação; Modernização; Política Pública

**Abstract:** The purpose of this article is to analyze the use of Information and Communication Technologies (ICTs) by the government of Ceará between 1987 and 2006, a period of the “Governo das Mudanças”, that positioned itself in the political field as agents of modernization. The question that arises is to verify whether these technologies functioned only as instruments of modernization of the government and of economic development of the state or whether they enhanced citizen participation in government decisions. The methodological framework of the research is that of documentary analysis. To this end, a documentary survey was carried, revealing the use and the development of information and communication technologies in the governments of Ceará during the indicated period.

**Keywords:** Information and Communication Technologies; Modernization; Public policy

**Resumen:** El propósito de este artículo es analizar el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) por parte del gobierno de Ceará entre 1987 y 2006, el período de los “Governos das Mudanças”, que se posicionaron en el campo político como agentes de modernización. La pregunta que surge es verificar si estas tecnologías funcionaron solo como instrumentos de modernización del gobierno y del desarrollo económico del estado o si aumentaron la participación ciudadana en las decisiones gubernamentales. El marco metodológico de la investigación es el del análisis documental. Con este fin, se realizó una encuesta de documentos para revelar el uso y desarrollo de tecnologías de información y comunicación en los gobiernos de Ceará en el período indicado.

**Palabras-clave:** Tecnologías de la información y la comunicación; Modernización; Política pública

## Introdução

A ampliação dos canais de participação civil nos processos de decisões governamentais é um importante passo para o avanço e o aprimoramento da democracia, pois possibilita a diversos setores da sociedade — principalmente os mais distantes das esferas do poder e das decisões políticas — participar dos processos de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas.

As Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) vêm contribuindo para mudar significativamente as interações entre governo e sociedade. O uso destas tecnologias por parte do poder público viabiliza não apenas melhorias na gestão administrativa e burocrática, mas também, a depender do nível de compromisso do governo com os valores democráticos, na forma e no grau de participação e deliberação dos cidadãos sobre os rumos da gestão. Em outras palavras, as TICs permitem uma ampliação da interação do cidadão com as ações dos governos, permitindo acessos mais rápidos a diversas informações, bem como o uso de canais diretos de relacionamento, como e-mails, formulários de perguntas e respostas, *chats* e outras tecnologias de comunicação instantânea, de modo a melhorar a transparência, a participação e o controle social das políticas públicas (MARQUES, 2008; SILVA, 2009).

Contudo, como estes fins não são inerentes às TICs, é preciso investigar em cada caso em que medida as ferramentas digitais contribuem efetivamente para a redução do déficit de participação política e levam em consideração pelo menos um dos seguintes elementos: fortalecimento dos espaços do cidadão; defesa e potencialização do Estado de direito; e a promoção do aumento da diversidade de atores sociais e a inserção dessas agendas na esfera pública e nas instâncias de decisão política (GOMES, 2011).

O objetivo deste artigo é analisar o uso das TICs pelo governo do Ceará entre os anos 1987 a 2006, período de hegemonia do grupo autodenominado “mudancista” que se posicionou no campo político como agente da modernização em contraposição aos políticos concorrentes, identificados por eles como “tradicionais”, “conservadores”, “atrasados”, “coronéis” etc. (BARBALHO, 2007). É possível pensar os “mudancistas” como propositores de uma nova *doxa* para a política cearense, e, por isso, precisavam apresentar para os eleitores novos produtos, progra-

mas, análises, conceitos etc.

O grupo que esteve à frente dos chamados “Governos das Mudanças” resulta da articulação, surgida no final da década de 1970, de alguns jovens industriais que assumiram o controle do Centro Industrial Cearense (CIC). Neste novo contexto, o CIC passou a atuar para além da sua função de articulação dos setores empresariais cearenses e seus interesses corporativos, e tornou-se um espaço de debates sobre questões sociais, econômicas e políticas locais, regionais e nacionais.

As ações destes jovens empresários pavimentaram seu caminho para a política estadual com a candidatura para o governo, em 1986, de Tasso Jereissati, que presidiu o CIC em 1981. Jereissati baseou sua campanha vitoriosa na defesa do desenvolvimento econômico e social através da modernização e eficiência do Estado, sugerindo alterar a lógica administrativa vigente baseada no clientelismo e no patrimonialismo. Daí o adjetivo de “mudancista” aplicado aos governos que se sucederam sob a liderança de Jereissati: governos Tasso (1987-1990; 1995-1998; 1999-2002), Ciro Gomes (1991-1994) e Lúcio Alcântara (2003-2006).

As ações governamentais passaram a ser conduzidas sob a égide da reforma administrativa baseada em políticas de ajustes fiscais, arrocho salarial e redução dos custos e do tamanho do Estado, na busca da eficiência e da eficácia. Como situa Nobre (2008), a filiação ao ideário neoliberal destes governos é tão orgânica que aparecem para o Brasil como uma das mais significativas experiências político-administrativas com esse caráter, um verdadeiro “laboratório experimental”. Deste modo, estas gestões alcançaram repercussão midiática nacional como exemplo exitoso de ação do poder público (MAMEDE, 1996). Os alcances e os limites das políticas públicas destes governos nos mais variados setores estão analisados em uma vasta literatura (ABUL-EL-HAJ, 2000; BARBALHO, 2005; 2007; BONFIM, 2002; CARVALHO, 2001; GONDIM, 1998; NOBRE, 2008, PARENTE; ARRUDA, 2002, entre outros) e não cabe aqui retomar este debate.

A questão que se coloca é verificar se as TICs funcionaram apenas como instrumentos de modernização do governo e de desenvolvimento econômico do estado – como indicam, por exemplo, Bonfim (2002), para quem o projeto mudancista representou o que denomina de “singularidade cearense”, ou seja, a “antecipação de uma agenda de modernização do Brasil, não mais pela via do Estado, mas pelo mercado” (BONFIM,

2002, p. 36) – ou se potencializaram a participação cidadã nas decisões governamentais, ou seja, fortalecendo os valores da modernidade. Em outras palavras, trata-se de responder se os governos mudancistas apenas atualizaram o estado com aquilo que é considerado como as modernas formas de gestão da economia, da política, da cultura e do social, ou se esta atualização foi acompanhada pelo fortalecimento dos procedimentos democráticos e de atuação cidadã.

Entende-se modernização, a partir de Norbert Lechner (1990), como o “desenvolvimento da racionalidade instrumental” com vistas a tornar previsíveis e controláveis os processos sociais e naturais. Neste sentido, se diferencia e até mesmo tenciona o conceito de modernidade. Esta seria a “racionalidade normativa” que implica em “autodeterminação política” e “autonomia moral”. Portanto, é possível falar em “modernização sem modernidade”.

O referencial metodológico da pesquisa é o da análise documental, tanto interna, que procura extrair as linhas fundamentais e secundárias dos documentos, quanto externa, contextualizando-os dentro da lógica política que lhes originou (DUVERGER, 1962). Para tanto, realizou-se um levantamento referente a atos administrativos, portarias, leis e decretos estaduais, instruções normativas, mensagens legislativas e planos de governos que revelassem o uso e o desenvolvimento das tecnologias da informação e comunicação nos governos do Ceará no período indicado.

O primeiro governo Tasso (1987 - 1990): as TICs e a modernização do Estado

As primeiras ações do governo estadual no setor das TICs datam do final da década de 1960, com destaque para a criação do Serviço de Processamento de Dados do Estado do Ceará (SEPROCE), uma empresa pública com a missão de realizar o processamento eletrônico dos dados e o tratamento das informações das secretarias de Estado e suas unidades administrativas. Outra importante medida implementada, considerada um marco estratégico na disseminação do uso de informática na área pública, foi a aprovação da Lei nº 10.910, em 1984, que instituiu o Sistema Estadual de Informática e Processamento de Dados (SIEPRO) e criou o Conselho Estadual de Informática (CEINFOR).

Dessa forma, quando se iniciou o primeiro governo Tasso já existia uma política consistente para o setor. Tasso, no entanto, avaliou que, para a consecução do seu “Plano de Mudanças”, visando maior eficiên-

cia dos serviços realizados pelos diversos órgãos, seria preciso impulsionar a informatização dos processos administrativos. O planejamento, acompanhamento e controle no uso das TICs passaram então a ser prioridade, com o objetivo de “consolidar o Sistema Estadual de Informática como peça fundamental para viabilizar o Sistema Estadual de Planejamento, bem como os demais sistemas que compõe (*sic*) a administração pública estadual.” (CEARÁ, 1987, p. 38). Esperava-se, com isso, apoiar as medidas de saneamento das contas públicas e a reforma administrativa, como ocorreu, por exemplo, com a informatização da Secretaria da Fazenda e a implantação do Sistema Integrado de Contabilidade, que passou a acompanhar a execução orçamentária, financeira e contábil de todos as unidades administrativas.

Entretanto, é relevante destacar que o governo também investiu na informatização de áreas sociais, classificadas como metas prioritárias dentro do “Plano de Mudanças”, a exemplo da saúde e da educação. Como situa Gondim (1998), paralela à reforma da máquina administrativa, o governo investiu na capacitação de recursos humanos e na modernização tecnológica de ambos os setores.

As atividades de informática foram implantadas prioritariamente pelo SEPROCE, responsável pela capacitação na área e pelo desenvolvimento dos sistemas corporativos do estado (sistemas fazendários, da saúde, da segurança, da educação, do planejamento e administração, entre outros). Estas ações contribuíram para o início da formação das redes de microcomputadores e para o ordenamento do uso das tecnologias de *hardwares* e *softwares* dos governos subsequentes, fortalecendo as bases para o governo eletrônico na década de 1990, como se verá nas próximas seções.

Por outro lado, este processo não foi utilizado para fortalecer a participação social. Ao contrário, como avalia Gondim (1998), a visão tecnicista do governo Tasso implicou o estrangulamento dos mecanismos de diálogo com os cidadãos, bem como com os colaboradores e servidores do Estado.

## O governo Ciro (1991 - 1994) e as inovações nas políticas para as TICs

O então deputado estadual Ciro Gomes (PDS), mesmo não pertencendo à classe empresarial, foi recrutado por Jereissati para ser o líder de seu governo na Assembleia Legislativa. Em seguida, foi o seu candidato vitorioso para prefeito da capital em 1988 e para o governo em 1990, assumindo o segundo “Governo das Mudanças” com o compromisso de dar prosseguimento ao projeto de modernização e de enxugamento da máquina administrativa estadual (CEARÁ, 1991). Nesse contexto, a Secretaria de Planejamento e Coordenação (SEPLAN) foi reposicionada como um órgão estratégico da administração estadual com a missão de realizar o controle e o acompanhamento de todas as ações do governo (CEARÁ, 1992).

Com a atribuição de implementar o Sistema Estadual de Planejamento (SEP), a SEPLAN desenvolveu um sistema de informática para detectar erros na execução das metas planejadas pelo governo, o Sistema de Acompanhamento de Metas – SAM (CEARÁ, 1995a). Este conjunto de soluções de *hardwares* e *softwares* tinha por objetivo principal orientar o SEP nos ajustes e correções necessárias para as tomadas de decisões governamentais. O SAM se destacou por sua capilaridade, sendo a base para uma das primeiras ações de computação em rede conjuntamente com os sistemas orçamentários e fazendários, disseminando o uso das tecnologias digitais nas diversas unidades administrativas.

A SEPLAN instituiu a utilização dos sistemas de planejamento por todas as unidades administrativas do estado para a formatação do orçamento público, medida que contribuiu com o processo de capacitação dos servidores no uso da microinformática (CEARÁ, 1992). O SEPROCE, responsável pelo processamento das informações dos sistemas corporativos do governo, passou a ter também a função de órgão auxiliar nos processos de informatização das diversas instituições da administração estadual, ajudando na implantação e utilização das novas tecnologias requeridas em cada setor (CEARÁ, 1993). Essas medidas de utilização e aprimoramento da informática nas diversas áreas de atuação do governo estão imbricadas com a gênese do uso das tecnologias de informação na instrumentalização dos serviços públicos, indo ao encontro do

que eram as novas tendências do governo eletrônico em âmbito mundial (REINHARD; DIAS, 2005).

A Fundação de Amparo à Pesquisa (FUNCAP), criada em dezembro de 1990, marco para as políticas de desenvolvimento da ciência e tecnologia no estado, se estabeleceu como uma instituição para a discussão das novas tecnologias que viriam a ser utilizadas pelo governo. Uma de suas missões era “fomentar o desenvolvimento de novas tecnologias de projetos, produtos e equipamentos” e “favorecer a realização de outras atividades que efetivamente contribuam para o desenvolvimento tecnológico” (CEARÁ, 1992, p. 450). A estruturação do primeiro *backbone* da Rede Nacional de Pesquisa (RNP), em 1992, marcou o advento da internet acadêmica no Ceará. Através dos laboratórios da Universidade Federal do Ceará (UFC) e da Universidade Estadual do Ceará (UECE), conjuntamente com a Fundação Cearense de Meteorologia e Recursos Hídricos (FUNCEME), o estado se torna um ponto de presença na internet através da institucionalização da Rede Cearense de Pesquisa (RCP). Além da FUNCAP, o governo criou em 1993 a Secretaria da Ciência e Tecnologia (SECITECE) que, entre suas ações iniciais, desenvolveu o Centro de Processamento de Alto Desempenho do Nordeste (CENAPAD), medida que colocou o estado nos novos cenários tecnológicos mundiais (CEARÁ, 1995a).

Contudo, observou-se que no segundo Governo das Mudanças, tal como no primeiro, as ações desenvolvidas através do uso das TICs resguardavam relações diretas com o melhor desempenho fiscal e financeiro do estado e com as metas de redução da máquina administrativa previstas no plano de modernização, de modo que os potenciais usos voltados para a participação cidadã continuavam negligenciados. Os processos de tomada de decisão sobre como modernizar o estado eram definidos através de um modelo *top-down* (SECCHI, 2010), sem uma participação efetiva dos demais atores da sociedade civil organizada nas decisões tomadas.

## Os governos Tasso (1995 - 2002) e a ampliação de usos das TICs

Na sucessão de Ciro Gomes, Tasso Jereissati foi eleito no primeiro turno para seu segundo mandato como governador do Ceará. Os esforços da formação de uma poupança pública permaneceram no quadriênio 1995-1998, bem como a preocupação com a responsabilidade fiscal e a credibilidade financeira, principais argumentos da propaganda de atração de investimentos preconizados nos planos mudancistas. Na avaliação do “Plano de Desenvolvimento Sustentável 1995 – 1998”, elaborado no início da gestão, as reformas administrativas implementadas nos anos anteriores não foram suficientes para tornar o governo mais eficaz na sua oferta de serviços aos cidadãos, carecendo ainda de uma nova e mais profunda reforma administrativa (CEARÁ, 1995b). Alinhado politicamente com o Governo Federal, a segunda gestão Tasso se engajou no projeto nacional de reforma e modernização da máquina administrativa proposto pelo então Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). Para tanto, o governo estadual estabeleceu uma parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) (CEARÁ, 1996).

É importante lembrar que em 1995, o MARE iniciou a execução do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), que tinha como objetivo uma reforma da gestão pública federal orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações. No que diz respeito às TICs, o PDRAE previa seu uso como mecanismo estratégico de reestruturação e modernização da administração pública, estabelecendo como prioridade, para todas ações dos órgãos governamentais, a implementação de processos de melhoria da arrecadação, divulgação da informação, prestação de serviços à sociedade, e transparência do Estado, pavimentando o caminho para a constituição do governo eletrônico brasileiro, seguindo a lógica neoliberal das tendências mundiais no uso destas tecnologias.

No contexto cearense, o planejamento participativo e o uso da tecnologia da informação passaram a ser vistas como as principais ferramentas para a implantação de um “modelo de gestão participativa”, que previa a participação do governador na articulação e coordenação geral

das ações do governo em conjunto com as demais secretarias, destacando-se a de Planejamento e o Gabinete do Governo, que tinham a função de coordenação executiva do grupo de trabalho. Outros elementos propostos no modelo foram a articulação com segmentos da sociedade civil e a criação três níveis de conselhos participativos: conselhos de participação da sociedade; conselhos regionais de desenvolvimento sustentável e os conselhos de descentralização (CEARÁ, 1995b).

Entretanto, a proposta de inovação dos procedimentos da gestão pública por meio de canais participativos e de discussão com a sociedade não foi levada a cabo conforme preconizado. Segundo Airton de Farias (2009), o governador manteve o seu estilo centralizador, “embora de início tenha tentado estabelecer uma maior abertura do governo à participação da sociedade ao criar os Conselhos de Desenvolvimento Regional”, através do qual, “reuniam agentes governamentais com entidades representativas da sociedade civil visando discutir os problemas do Estado e propor soluções” (FARIAS, 2009, p. 366). Mas, ainda segundo o autor, esta experiência durou um pouco mais de seis meses. Ou seja, o núcleo central do governo não estava preparado para lidar com a natureza da gestão participativa, nem disposto a compartilhar as decisões e os encaminhamentos estratégicos com os segmentos organizados da sociedade.

Não obstante, algumas ações na área das TICs podem ser consideradas precursoras da abertura dos serviços públicos à participação do cidadão. Uma importante medida foi a elaboração do Planejamento Estratégico de Informação para o enfrentamento dos principais desafios do uso da informática pelo Estado. Com os cenários fiscal e financeiro mais favoráveis, o governo avançou nos procedimentos de informatização das unidades administrativas, dando maior ênfase aos processos de desenvolvimento e aquisições de *softwares* para a otimização dos serviços e resolução de problemas das diversas áreas da gestão, a exemplo da implantação do Sistema de Protocolo Único, que permitiu o acompanhamento dos processos por parte dos usuários dos serviços ofertados pelo estado (CEARÁ, 1996).

Estas medidas de modernização tecnológica possibilitaram ações pioneiras, em âmbito nacional, de oferta de serviços utilizando sites corporativos na rede mundial, como no caso do Banco do Estado do Ceará (BEC) que, em 1996, se tornou o primeiro banco público brasileiro e o

segundo de toda a rede bancária nacional a disponibilizar informações aos seus clientes por meio da internet (CEARÁ, 1997). Vale salientar que, segundo Martinuzzo (2009), este conceito só chegaria ao cenário brasileiro com força no governo Fernando Henrique Cardoso, que anunciou uma política de governo eletrônico moldada no conceito de tratamento do cidadão como um cliente do Estado.

O advento da internet acadêmica no Ceará, nos primeiros momentos de sua utilização no Brasil, contribuiu sobremaneira para o avanço do desenvolvimento tecnológico desta plataforma dentro das unidades administrativas estaduais. Projetos como a capacitação dos servidores públicos em informática, a estruturação dos Centros de Vocação Tecnológica e de outras instituições públicas com microcomputadores e *kits* de acesso à internet, a disponibilização pública de informações de alguns órgãos através de sites, como os casos do Instituto de Planejamento do Ceará (IPLANCE) e da SEPLAN, e a implementação do projeto piloto da Rede Governamental, que integrou as redes locais de diversos órgãos estaduais, possibilitando a troca de dados e informações entre si, são exemplos de ações que disseminaram o uso das TICs no serviço público estadual (CEARÁ, 1997; 1998; 1999).

Em 1998, Jereissati é reeleito, mantendo assim a hegemonia de seu grupo e, conseqüentemente, as políticas da gestão anterior, sistematizadas no novo governo por meio do plano “Consolidando o Novo Ceará”. Com isso, deu-se prosseguimento à modernização da infraestrutura tecnológica, entendida como variável importante para o controle e monitoramento das atividades desenvolvidas nas unidades administrativas estaduais (CEARÁ, 2000a). Logo no primeiro ano, foi instituído o Conselho Superior de Informática (CSI), composto pelos secretários do Planejamento, da Administração e da Fazenda, sob a coordenação do primeiro, com a missão de deliberar sobre as estratégias e políticas gerais da tecnologia da informação na administração estadual, tornando-se o órgão máximo do setor. Essa ação extinguiu o antigo Conselho Estadual de Informática (CEINFOR). No mesmo momento, foi criado também o Comitê de Gestores das Áreas de Informática do governo, órgão auxiliar executivo subordinado à SEPLAN, que tinha por competência identificar as ações necessárias para cumprimento das diretrizes e determinações emanadas pelo CSI.

Em decorrência desta reforma, foi incorporada à nova estrutura orga-

nizacional da SEPLAN a Superintendência da Tecnologia da Informação (STI), uma unidade administrativa executiva, que, conjuntamente com o SEPROCE, tinha o papel de disseminar a cultura do uso das TICs conforme normas e padrões estabelecidas pelo CSI, como também apoiar os demais órgãos estaduais em suas modernizações tecnológicas. Entre as ações classificadas como importantes pelo Conselho e desenvolvidas pelo grupo, destacam-se duas grandes ações, que proporcionaram uma mudança comportamental nas atividades desenvolvidas pelos órgãos e servidores estaduais: a implantação da *intranet* para uso do correio eletrônico e a rede de *Groupware*, como ferramentas de trabalho para as atividades desenvolvidas pelo governo (CEARÁ, 2000b). O uso do correio eletrônico e das ferramentas de computação colaborativa se colocavam como potenciais ferramentas de comunicação com o cidadão/usuário.

Em março de 2001, o governo extinguiu o SEPROCE, transferindo suas atividades para a Empresa de Tecnologia de Informação do Estado do Ceará (ETICE), que passou a ser a responsável pela gerência da rede de comunicação de dados do estado, pela gerência da *intranet*, *internet* e *extranet* e pela gerência de segurança dos dados do governo. A ETICE ficou subordinada à Secretaria da Administração (SEAD), tendo também o papel de fornecer suporte técnico ao gerenciamento da infraestrutura de tecnologia de informação instalada nos demais órgãos do governo. Estes procedimentos levaram ao aumento no número de órgãos estaduais que tinham acesso à *internet* e que disponibilizaram suas informações através de *sites* na *web*, chegando ao número de 30 entidades em 2000 (CEARÁ, 2001). Estes dados permitem inferir que houve um aumento de servidores e usuários interagindo com o ambiente do governo, motivados pelas informações ali publicizadas, como, por exemplo, o Diário Oficial do Estado.

O CSI instituiu, em 2001, o monitoramento dos conteúdos e serviços publicados pelos órgãos e entidades estaduais na *internet* e o “Ceará Governo Eletrônico – CE-GOV-BR” – uma plataforma do governo com o objetivo principal de fomentar e disseminar o uso das TICs voltadas para a *internet* por todas as unidades administrativas estaduais, com o objetivo de agilizar e melhorar os serviços ofertados ao cidadão, e que teve o papel de articular a implementação de projetos descentralizados nas diversas entidades estaduais. Outra ação do CSI, neste mesmo ano, foi

a instituição de Grupos Técnicos de Trabalho que desenvolveram estudos sobre segurança da informação nas redes governamental, intranet, internet e extranet, como também, estudos sobre o uso de *software* livre pelos órgãos estaduais (CEARÁ, 2002; 2003a).

Estes esforços possibilitaram um amadurecimento mais rápido do uso das ferramentas de TIC orientadas à internet nas instâncias governamentais e conseqüentemente dos usuários dos serviços ofertados. Entre os casos observados pela pesquisa destacam-se: o Portal de Serviços de Informações do Ceará, primeiro site governamental para o relacionamento entre o governo e sociedade através da internet; o projeto do CE@RA.DIGITAL, uma iniciativa que teve por objetivo desenvolver o setor de TI e Telecomunicações no estado; o projeto das Ilhas Digitais, que era composto por instalações equipadas com computadores conectados à internet para uso da população mais carente para acessar e pesquisar na rede mundial e utilizar os serviços online do governo, e o Sistema Permanente de Avaliação Educacional do Ceará pela internet, (SPAECE-NET), um projeto de avaliação da qualidade do ensino das escolas públicas cearenses.

O Portal de Serviços de Informações do Estado do Ceará foi lançado em fevereiro de 2002, através do site [www.ceara.gov.br](http://www.ceara.gov.br), tornando-se um dos mais importantes projetos do CE-GOV-BR, ao estabelecer um novo canal de relacionamento entre o governo e o cidadão, permitindo a divulgação das ações governamentais, aumentando a transparência e melhorando a qualidade dos serviços prestados. O Portal foi dividido em seções com serviços e informações, destacando-se o ambiente “Falando com o Governador” por meio do qual o cidadão/usuário podia fazer seus comentários e apresentar propostas com a expectativa de resposta do gestor. O governo acreditava que este mecanismo era um instrumento para a elaboração ou eventual correção de políticas públicas (ALCÂNTARA, 2002). Ainda que não tenha sido possível identificar as contribuições efetivas deste mecanismo no agendamento de políticas públicas, esta ação foi a primeira experiência do governo cearense em utilizar as estruturas da rede mundial de computadores para colher informações dos cidadãos acerca das políticas públicas apresentadas e desenvolvidas no estado.

Como se observa, as políticas públicas desenvolvidas pelo governo no período em tela relacionam-se à priorização da utilização das tecnolo-

gias da informação para a prestação dos serviços públicos ao cidadão. Estavam compreendidas, na sua grande maioria, com os parâmetros das práticas então usuais de TI na gestão pública brasileira, seguindo as curvas de uso dos anos de 1993 a 1998, nas quais o foco da gestão era orientado ao desenvolvimento de aplicações relacionadas aos processos de prestação de serviços presenciais ao cidadão, e dos anos de 1999 a 2004, em que o foco já se direcionava para a entrega dos serviços através da internet.

## **O governo Lúcio Alcântara (2003 - 2006) e os avanços do governo eletrônico**

Nas eleições de 2002, o grupo de Tasso escolheu Lúcio Alcântara como seu candidato ao cargo de governador do Ceará. Alcântara, apesar de sua trajetória ligada à chamada “política tradicional”, foi aliado de primeira hora dos mudancistas, tendo sido vice-governador de Ciro Gomes. Uma vez eleito, em seu plano de governo, “Ceará Cidadania: Crescimento com Inclusão Social”, constava um novo modelo de gestão de tecnologia da informação mais coordenado e centralizado na Secretaria da Administração (SEAD), a qual se vinculou o CSI (CEARÁ, 2004). Alcântara lançou ainda o Programa de Consolidação do Governo Eletrônico objetivando aperfeiçoar o Portal do Governo de modo a torná-lo um meio de atendimento do governo e dos serviços públicos ofertados e base para as ações de participação e transparência (CEARÁ, 2003b).

O governo, além de definir políticas para a disponibilização dos serviços das secretarias setoriais através da internet, incentivou o uso desta plataforma por meio do “I Prêmio de e-Gov do Governo Estadual”, estabelecendo um *ranking* de e-Gov dos órgãos e entidades da administração, o que facilitava a interação on-line entre o cidadão e o Estado. A medida potencializou várias ações das unidades administrativas estaduais no desenvolvimento e a implantação de projetos para a nova plataforma, a exemplo do uso do Portal de Administração do Governo pelo sistema de ouvidoria estadual, ampliando o canal de relacionamento com o cidadão (CEARÁ, 2005).

Em 2004, o governo tomou a decisão de incrementar a velocidade e a capacidade de tráfego de dados da Rede Governamental (Re-

gov), contratando novos serviços que integravam voz, dados e imagem na mesma estrutura física (CEARÁ, 2005). Esta medida contribuiu para melhorar o desempenho do uso das TICs na troca de informação entre os órgão e entidades estaduais (*Government to Government – G2G*), entre o governo e os fornecedores do estado (*Government to Business – G2B*), e também para ampliar a interação entre o governo e o cidadão (*Government to Costumer – G2C*). A categoria G2C é um caminho alternativo para a participação do cidadão nos processos de transparência, prestação de contas e formulação de políticas públicas, uma janela para o controle e participação social. Evans e Yen (2006) compreendem que esta é uma categoria responsável pela capacidade do governo de se comunicar on-line de diversas formas com os usuários dos serviços públicos.

No ano seguinte, a gestão desenvolveu o primeiro projeto de participação do cidadão através da internet no Ceará. O projeto “Ideia Cidadã” tinha por objetivo incentivar a participação e colher as informações dos cidadãos acerca do planejamento das ações do governo, se propondo a ser um canal de comunicação com a sociedade (CEARÁ, 2006, p. 111). Contudo, não foi possível levantar informações sobre o processo de implantação e desenvolvimento desta ação governamental dentro das instâncias do próprio governo.

Se o último Governo das Mudanças teve a preocupação de potencializar os mecanismos de publicização das ações governamentais e aproximar o cidadão dos serviços públicos através das TICs, poucas medidas foram efetivamente tomadas para reduzir a exclusão digital (NORRIS, 2001). A estratégia foi continuar com o projeto das “Ilhas Digitais”, implementado na gestão anterior, ampliando de 15 para 17 municípios (CEARÁ, 2004), um número discreto diante do universo de 184 municípios de um estado pobre, com um dos piores resultados no ranking nacional de concentração de renda, figurando entre os piores desempenhos no uso das TICs na região Nordeste e no Brasil.

## Conclusão

Um dos grandes objetivos dos “Governos das Mudanças” foi a modernização do Estado e, para tanto, centraram suas ações nos proces-

tos de “gestão profissional” da máquina administrativa estadual, perseguindo, entre outras, as metas do equilíbrio fiscal e orçamentário, da poupança pública superavitária e de investimentos em obras de infraestrutura para a atração de investidores externos.

Essas medidas contribuíram para o uso e o desenvolvimento das TICS na gestão do governo cearense ao longo dos anos analisados, pois, como se observou, estas ferramentas eram necessárias para acompanhar e garantir a execução das metas desenvolvimentistas e reformistas, base da proposta política dos “mudancistas”. Com isto, o Ceará acabou por assumir posições pioneiras nesse setor, a exemplo da utilização da Rede Nacional de Pesquisa para interligar os equipamentos do estado na internet, ou a formatação do plano da rede corporativa estadual, projetos que alavancaram o desenvolvimento de serviços públicos ofertados à população por meio da rede mundial de computadores e ampliaram a transparência e a prestação de contas das ações governamentais.

Contudo, é possível afirmar que foi basicamente como efeito colateral que os investimentos em TICs, visando principalmente a concretização da reforma do Estado e do desenvolvimento de sua economia, conseguiram reduzir, ainda que de modo pouco significativo, os déficits de participação e de deliberação por meio da democratização das TICs. O princípio básico das políticas para o setor, como se conclui após a análise documental, era o da eficiência da estrutura administrativa e da modernização estatal, o que significava redução da máquina pública, ajuste fiscal, equilíbrio orçamentário e redução da dívida pública.

Em outras palavras, observou-se um descompasso entre os resultados obtidos na modernização da gestão públicas com o uso das referidas tecnologias em termos de eficiência e eficácia e o fortalecimento da e-cidadania com o aumento da diversidade de atores sociais e de suas agendas nas instâncias de decisão política.

Pode-se concluir que, retomando Lechner, trata-se de uma modernização do Estado desvinculada à modernidade social. Ou seja, no caso cearense, parece caber bem o processo de modernização analisado por Raymundo Faoro (1992) como uma mudança conduzida por uma facção das elites, aqui autodenominada de modernizadora, em contraposição a elites anteriores, ditas tradicionais, sem que haja transformações fundamentais na estrutura social e nos valores dominantes.

## REFERÊNCIAS

ABUL-EL-HAJ, Jawdat. **A mobilização do capital social no Brasil**. O caso da reforma sanitária no Ceará. São Paulo: Annablume, 2000.

ALCANTARA, S. **Governo eletrônico no Ceará**. Fortaleza: Konrad Adenauer, 2002.

BARBALHO, Alexandre. Os modernos e os tradicionais: cultura política no Ceará contemporâneo. **Estudos de Sociologia**, v. 12, n. 22, p. 27-42, 2007.

\_\_\_\_\_. **A modernização da cultura**. Políticas para o audiovisual nos governos Tasso Jereissati e Ciro Gomes. Fortaleza: UFC, 2005.

BONFIM, Washington. De Távora a Jereissati: duas décadas de política no Ceará. In: PARENTE, J., ARRUDA, J. M. (orgs.). **A era Jereissati**. Fortaleza: Demócrito Rocha, 2002. p. 35-62.

CARVALHO, Rejane. Imagem marca e continuísmo político: a era Tasso no Ceará. In: X Encontro Nacional da Compós. **Anais...** Brasília, 2001.

CEARÁ. **Plano de Mudanças – 1987–1991**. Fortaleza: Governo do Ceará, 1987.

\_\_\_\_\_. **Mensagem à Assembleia Legislativa 1991**. Fortaleza: Governo do Ceará, 1991.

\_\_\_\_\_. **Plano Plurianual – 1992–1995**. Fortaleza: Governo do Ceará, 1992.

\_\_\_\_\_. **Mensagem à Assembleia Legislativa 1993**. Fortaleza: Governo do Ceará, 1993.

\_\_\_\_\_. **Mensagem à Assembleia Legislativa 1995**. Fortaleza: Governo do Ceará, 1995a.

\_\_\_\_\_. **Plano de Desenvolvimento Sustentável – 1995–1998**. Fortaleza: Governo do Ceará, 1995b.

\_\_\_\_\_. **Mensagem à Assembleia Legislativa 1996**. Fortaleza: Governo do Ceará, 1996.

\_\_\_\_\_. **Mensagem à Assembleia Legislativa 1997**. Fortaleza: Governo do Ceará, 1997.

\_\_\_\_\_. **Mensagem à Assembleia Legislativa 1998**. Fortaleza: Governo do Ceará, 1998.

\_\_\_\_\_. **Mensagem à Assembleia Legislativa 1999**. Fortaleza: Governo do Ceará, 1999.

\_\_\_\_\_. **Consolidando o Novo Ceará**. Fortaleza: Governo do Ceará, 2000a.

\_\_\_\_\_. **Mensagem à Assembleia Legislativa 2000**. Fortaleza: Governo do Ceará, 2000b.

\_\_\_\_\_. **Mensagem à Assembleia Legislativa 2001**. Fortaleza: Governo do Ceará, 2001.

\_\_\_\_\_. **Mensagem à Assembleia Legislativa 2002**. Fortaleza: Governo do Ceará, 2002.

\_\_\_\_\_. **Mensagem à Assembleia Legislativa 2003**. Fortaleza: Governo do Ceará, 2003a.

\_\_\_\_\_. **Ceará Cidadania: Crescimento com Inclusão Social - Plano de Governo 2003-2006**  
– Administração Lúcio Alcântara. Fortaleza: Governo do Ceará, 2003b.

\_\_\_\_\_. **Mensagem à Assembleia Legislativa 2004**. Fortaleza: Governo do Ceará, 2004.

\_\_\_\_\_. **Mensagem à Assembleia Legislativa 2005**. Fortaleza: Governo do Ceará, 2005.

\_\_\_\_\_. **Mensagem à Assembleia Legislativa 2006**. Fortaleza: Governo do Ceará, 2006.

- DUVERGER, Maurice. **Ciência Política**. Teoria e método. Rio de Janeiro: Zahar, 1962.
- EVANS, Donna; YEN, David C. E-Government: Evolving relationship of citizens and government, domestic, and international development. **Government information quarterly**, v. 23, n. 2, p. 207-235, 2006.
- FAORO, Raymundo. A questão nacional: a modernização. **Estudos Avançados**, São Paulo, 6(14), 1992, pp. 07-22.
- FARIAS, A. de. **História do Ceará**: Da Pré-História ao Governo Cid Gomes. Fortaleza: Livro Técnico, 2009.
- GONDIM, Linda. **Clientelismo e modernidade nas políticas públicas**: os “Governos das Mudanças” no Ceará (1987- 1994). Ijuí: Unijuí, 1998.
- GOMES, Wilson. Participação Política Online: Questões e hipóteses de trabalho. In: MAIA, Rousiley; GOMES, Wilson (org). **Internet e Participação Política no Brasil**. Porto Alegre: Sulinas, 2011. p. 19-46.
- LERCHNER, Norbert. A modernidade e a modernização são compatíveis? O desafio da democracia latino-americana. **Lua Nova**, São Paulo, n. 21, 1990, pp. 73-86.
- MARQUES, Jamil. **Participação política e Internet**: Meios e oportunidades digitais de participação civil na democracia contemporânea, com um estudo do caso do estado brasileiro. (Tese). Doutorado em Comunicação e Cultura Contemporâneas. Faculdade de Comunicação, Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2008.
- MARTINUZZO, José. Governo Eletrônico no Brasil: paradigmas políticos da gênese. **Informática pública**, v. 9, n. 2, p. 15-28, 2007. Disponível em: <[http://www.ip.pbh.gov.br/ANO9\\_N2\\_PDF/governo-eletronico-brasil.pdf](http://www.ip.pbh.gov.br/ANO9_N2_PDF/governo-eletronico-brasil.pdf)>. Acesso em: 12 set. 2017.
- NOBRE, Maria. **Modernização do atraso**: a hegemonia burguesa do CIC e as alianças eleitorais da “Era Tasso”. (Tese). Doutorado em Sociologia, Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 2008.
- NORRIS, Pippa. **Digital Divide**: Civic Engagement, Information Poverty, and the Internet Worldwide. Nova York: Cambridge University Press, 2001.
- PARENTE, J., ARRUDA, J. M. (orgs.). **A era Jereissati**. Modernidade e mito. Fortaleza, Demócrito Rocha, 2002.
- REINHARD, N; DIAS, I. **Categorization of e-gov initiatives**: a comparison of three perspectives. 2005. Disponível em: <<https://cladista.clad.org/bitstream/handle/123456789/3631/0052733.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 04 nov. 2017.
- SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.
- SILVA, S. P. **Estado, Democracia e Internet**: Requisitos democráticos e dimensões analíticas para a interface digital do Estado. (Tese). Doutorado em Comunicação e Cultura Contemporâneas. Programa de Pós-graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas, Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2009.

Data do recebimento: 27 fevereiro 2020

Data da aprovação: 30 maio 2020

