FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

OTÁVIO PRADO

GOVERNO ELETRÔNICO, REFORMA DO ESTADO E TRANSPARÊNCIA: O PROGRAMA DE GOVERNO ELETRÔNICO DO BRASIL

SÃO PAULO
2009

Livros Grátis

http://www.livrosgratis.com.br

Milhares de livros grátis para download.

OTÁVIO PRADO

GOVERNO ELETRÔNICO, REFORMA DO ESTADO E TRANSPARÊNCIA: O PROGRAMA DE GOVERNO ELETRÔNICO DO BRASIL

Tese apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Doutor em Administração Pública e Governo.

Campo de conhecimento:
Transformações do Estado e Políticas Públicas.

Orientadora: Profª Drª Maria Rita Garcia Loureiro Durand

SÃO PAULO
2009

Prado, Otávio.
Governo Eletrônico, Reforma do Estado e Transparência: O Programa de Governo Eletrônico do Brasil / Otávio Prado. - 2009.
197 f.

Orientador: Maria Rita Garcia Loureiro Durand.
Tese (doutorado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Tecnologia e estado - Brasil. 2. Internet (Redes de computação) na administração pública - Brasil. 3. Transparências no governo - Brasil. 4. Abertura de informações ao público. I. Durand, Maria Rita Garcia Loureiro. II. Tese (doutorado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 35(81)

OTÁVIO PRADO

GOVERNO ELETRÔNICO, REFORMA DO ESTADO E TRANSPARÊNCIA: O PROGRAMA DE GOVERNO ELETRÔNICO DO BRASIL

Tese apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Doutor em Administração Pública e Governo.

Campo de conhecimento:
Transformações do Estado e Políticas Públicas.

Data da aprovação
____/____/_____

Banca examinadora

_____
Profª Drª Maria Rita Loureiro Durand (orientadora) - FGV - EAESP

_____
Prof. Dr. Fernando Luiz Abrucio
FGV - EAESP

_____
Prof. Dr. Marco Antônio Carvalho Teixeira
FGV - EAESP

_____
Prof. Dr. José Antônio Gomes de Pinho
Universidade Federal da Bahia

_____
Prof. Dr. Valeriano Mendes Ferreira Costa
Universidade Estadual de Campinas

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho ao Rafael e à Dani

AGRADECIMENTOS

Um trabalho de pesquisa, ainda que pessoal, tem colaboração de muitas pessoas. Correndo o risco de esquecer várias delas, agradeço a todos que participaram no desenvolvimento deste trabalho.

Em primeiro lugar, agradeço aos meus pais e a minha família pelo apoio decisivo ao longo dos últimos anos. A Dani, pelo companheirismo e pela compreensão nos momentos tensos e difíceis. Ao Rafael, pela alegria que trouxe para a minha vida.

Agradeço à minha orientadora, Maria Rita, pela dedicação na orientação desde a época do mestrado e pelo convite para escrevermos alguns artigos. Essa experiência de trabalho em conjunto foi muito importante para o desenvolvimento da tese e das minhas habilidades como pesquisador.

Aos professores Fernando Luiz Abrucio e Norberto Torres, agradeço as sugestões apresentadas durante a qualificação da proposta de tese e também pela pronta disposição no esclarecimento de dúvidas e indicação de bibliografias complementares.

Ao professor Marco Teixeira, agradeço a confiança e o apoio demonstrado desde as minhas primeiras atividades de pesquisa no CEAPG e também pelos conselhos valiosos nas horas mais difíceis da elaboração da tese.

Ao professor José Pinho, agradeço a disposição em dedicar, sempre que possível, parte de seu tempo em São Paulo para valiosas conversas e troca de informações sobre o tema da pesquisa.

Ao Professor Valeriano, agradeço a participação na banca de defesa desta tese e as observações sobre o trabalho.

Agradeço ao Professor Eduardo Henrique Diniz e aos colegas Alexandre Barbosa e Álvaro Junqueira pelo convite para participar do SEMESP sobre governo eletrônico.

As discussões que tivemos foram fundamentais para esta pesquisa. Grande parte dos *insights* que tive surgiu de conversas que tivemos durante o Seminário e também durante a elaboração do artigo apresentado no Canadá. Agradeço especialmente pelo uso das entrevistas realizadas no SEMESP, em especial pelas que não tive a oportunidade de estar presente.

Agradeço ao professor Kurt von Mettenheim, pelas discussões de teoria política e pelas dicas importantes que me passou ao longo do curso. Elas foram muito importantes na construção da parte teórica desta tese.

À professora Marta Farah, agradeço o apoio, as dicas e conselhos ao longo de todo o curso. Agradeço também pelo convite para trabalhar no Programa Gestão Pública e Cidadania, onde pude aprimorar técnicas de pesquisa que foram fundamentais para este trabalho. Agradeço ao Professor Peter Spink pela confiança e pela oportunidade de trabalho no CEAPG, onde pude desenvolver com mais intensidade as habilidades de pesquisador.

Agradeço à Ilka Camarotti pela acolhida no CEAPG e pela inclusão nos projetos de pesquisa que coordenou, assim como pelo convite para participar do projeto Conexão Local. Agradeço também à Melissa Giacometti e à Cibele Franzese pela participação nas pesquisas do CEAPG.

Agradeço a todos os pesquisadores e funcionários do CEAPG pela acolhida e pelos bons momentos que passei lá. Em especial à Fabiana, Marlei e Rosa pela ajuda na construção do Portal do CEAPG, que espero que seja um dia referência entre os Centros de Pesquisa da FGV.

Agradeço também a todos os professores do Programa de Administração Pública e Governo, pelo apoio indistinto aos alunos de pós-graduação.

A todos os colegas do curso, agradeço pelos momentos de convivência, dentro e fora das salas de aula. Alguns merecem agradecimentos especiais: A Roberta Clemente, pela ajuda inestimável sempre que precisei; Ao Marcos Pó, pelos artigos e trabalhos de curso que fizemos e que ajudaram a construir esta tese; A Cecília

Olivieri e ao Eduardo Granha, pelos conselhos e sugestões sobre a tese em nossos encontros de orientandos; Ao Henrique Heidtman, por todas as indicações para participar de projetos no CEAPG; Ao Edson Sadao, Hironobu Sano e Fabio Storino pelas conversas e dicas sobre meu tema de estudo.

A todos os colegas da Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente, agradeço pelo incentivo, apoio e compreensão durante o período em que desenvolvi a tese.

Finalmente, graças à música de Frank Zappa, que “forneceu” a epígrafe e a trilha sonora sob a qual grande parte desta tese foi produzida, foi possível terminá-la da forma menos estressante possível.

A todos, meus sinceros agradecimentos!

Information is not knowledge
Knowledge is not wisdom
Wisdom is not truth
Truth is not beauty…
Frank Zappa (1979).

RESUMO

O objetivo deste trabalho é analisar o programa de governo eletrônico do Brasil, tendo como foco de análise o seu desenvolvimento institucional ao longo dos governos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva. São ao mesmo tempo analisados os aspectos do programa relacionados à promoção da transparência governamental, de forma a promover a reflexão sobre a importância do governo eletrônico para a democracia. Partindo da hipótese de que o conceito de governo eletrônico é construído a partir dos objetivos que o uso das modernas Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) assume em cada governo, em especial os que estão priorizados na agenda governamental, o trabalho também analisa os diferentes conceitos de governo eletrônico presentes na literatura e as suas prováveis relações com a democracia, tomando-se como fundamentação as discussões sobre democracia, transparência, *accountability,* liberdade de informação e democracia eletrônica. Embora seja evidente que o uso das modernas TICs tenha revolucionado a forma de atuação do governo, não nos parece tão seguro afirmar que isso tenha tornado os governos mais transparentes ou democráticos, como indica grande parte da literatura. Para que isso ocorra, é necessária a existência de condições político-institucionais que favoreçam a transparência. Mesmo que este trabalho não pretenda chegar a respostas definitivas, visto ser esse um campo de estudo ainda pouco explorado na pesquisa acadêmica, espera-se contribuir para iniciar a reflexão sobre o tema.

Palavras-chave: Governo Eletrônico, Transparência, Reforma do Estado, Democracia, *Accountability,* Políticas Públicas.

ABSTRACT

The central objective of this thesis is to examine the institutional development of the federal electronic government program in Brazil throughout its existence. Created in 2001, the program passed along the governments of Fernando Henrique Cardoso and Luiz Inácio Lula da Silva. Considering the existence of an interrelationship between democracy, government transparency and electronic government issues, the focus of the analysis also contemplates the evaluation of the instruments employed to promote the government transparency related to electronic government. Under the theoretical point of view, the intent is to analyze the characteristics of the electronic government and the relates influences toward the democracy, taking as basis the discussions on democracy, publicity and transparency of public acts.

Key-words: Electronic Government, Transparency, Reform of the State, Democracy, Accountability, Public Policies.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES E TABELAS

Ilustração		Página
Esquema 1	Dimensões da *accountability* no setor público	51
Quadro 1	Etapas do desenvolvimento do Programa de Governo Eletrônico do Brasil.	113
Figura 1	Linha do tempo do Programa de Governo Eletrônico.	116
Quadro 2	Estágios de desenvolvimento em governo eletrônico	149
Tabela 1	Padrões de desenvolvimento de *websites*	150
Figura 2	Ranking de governo eletrônico da ONU - 2001	186
Figura 3	Ranking de governo eletrônico da ONU - 2003	187
Figura 4	Ranking de governo eletrônico da ONU - 2004	188
Figura 5	Ranking de governo eletrônico da ONU - 2005	189
Figura 6	Ranking de governo eletrônico da ONU - 2008	190
Figura 7	*Homepage* do Portal Comprasnet	191
Figura 8	*Homepage* do Portal de Convênios	192
Figura 9	*Homepage* do Portal Rede Governo	193
Figura 10	*Homepage* do Portal Brasil	194
Figura 11	Página da Transparência do Portal Brasil	195
Figura 12	*Homepage* do Portal da Transparência	196
Figura 13	Página da Transparência do MPOG	197
Figura 14	Desempenho do Brasil nos *benchmarks* da ONU	154

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APF	Administração Pública Federal
CEGE	Comitê Executivo de Governo Eletrônico
CEIS	Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas
CGU	Controladoria-Geral da União
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
DGE	Departamento de Governo Eletrônico
D.O	Diário Oficial
e-MAG	Modelo de Acessibilidade de Governo Eletrônico
e-PING	Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico
EUA	Estados Unidos da América
G8	Group of Seven and Russia (Grupo dos países mais ricos do mundo)
GESAC	Serviço de Atendimento ao Cidadão
GOL-IN	Government Online International Network
GTTI	Grupo de Trabalho em Tecnologia da Informação
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
ITI	Instituto Nacional de Tecnologia da Informação
LOAs	Leis Orçamentárias Anuais
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
OECD	Organisation for Economic Co-Operation and Development
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Plano de Aceleração do Crescimento
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Humano
PPA	Plano Plurianual
SECOM	Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República
SIASG	Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais
SICAF	Sistema de Cadastramento Unificado de fornecedores
SICONV	Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse
SIORG	Sistema de Informações Organizacionais do Governo Federal
SISG	Sistema de Serviços Gerais
SISP	Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática

SLTI	Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação
TCU	Tribunal de Contas da União
TIC	Tecnologias da Informação e Comunicação
UNPAN	United Nations Public Administration Network

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 15

1.1. Tema de Estudo e Justificativa 18

1.2. Objeto Empírico de Estudo 24

1.3. Hipóteses de Pesquisa 25

1.4. Metodologia e Fontes de Dados 26

2. FORMULAÇÃO TEÓRICA DO PROBLEMA DE PESQUISA 31

2.1. Governo eletrônico: um conceito em construção 31

2.2. Democracia e Informação 42

2.3. *Accountability* e Transparência 48

2.4. *Freedom of Information* e a e-Democracia 57

3. PROGRAMA DE GOVERNO ELETRÔNICO DO BRASIL 66

3.1. Programa de Governo Eletrônico na Gestão de Fernando Henrique Cardoso 68

3.2. Programa de Governo Eletrônico na Gestão de Luiz Inácio Lula da Silva 86

3.3. Síntese do Programa de Governo Eletrônico 113

3.4. Iniciativas de Transparência 117

3.4.1. Portais de Negócios 123

3.4.2. Portais Governamentais 129

3.4.3. Portal da Transparência 139

3.5. Governo Eletrônico Brasileiro em Contexto Mundial 144

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS 158

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 168

ANEXOS 185

Anexo I – Lista de Entrevistados **185**

Anexo II – *Rankings* de Governo Eletrônico da ONU **186**

Anexo III – *Homepage* dos Portais Analisados **191**

1. INTRODUÇÃO

Em 1597, Francis Bacon escreveu em sua obra "*Religious Meditations, Of Heresies"*, que "*Nam et ipsa scientia potestas est*". Freqüentemente traduzida como "conhecimento é poder"[1], a proposição é ainda muito citada nas discussões sobre transparência governamental e liberdade de informação, pois guarda relação com a própria definição de democracia, ou o "poder do povo". Considerando que uma das premissas fundamentais da democracia representativa é que ela deva ser o governo do visível e que, por princípio, nada deva permanecer escondido, é fundamental que os governantes tornem públicos não só os próprios atos, mas também disponibilizem informações relativas à administração pública, de forma a tornar o governo e seus atos cada vez mais transparentes.

Ao mesmo tempo em que esta demanda por maior transparência aumentou nos últimos anos, as novas Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) e o desenvolvimento da micro-informática ampliaram a possibilidade de disponibilizar informações públicas. Com isso foram desenvolvidos sistemas de informações cada vez mais complexos, agregando banco de dados, informações espaciais, interligando processos, transações econômicas e serviços. A popularização da Internet colaborou para promover uma revolução nos meios de informação. A rapidez, facilidade de acesso e a enorme disponibilidade de informações deram início a uma Era da Informação. Tais avanços tecnológicos, ao influírem nos processos internos e nas relações do governo com seu público externo, deram origem ao chamado governo eletrônico. Por facilitarem a interação com os cidadãos, também podem contribuir para a promoção da democratização, permitindo maior transparência e *accountability* dos governos.

Se, de um lado, o governo eletrônico desponta de um amplo contexto caracterizado pelo surgimento das novas TICs e do vertiginoso desenvolvimento da informática e da Internet, de outro lado, os movimentos de reforma do Estado e a emergência de temas como *accountability* e transparência também desempenham um papel na sua

[1] A tradução literal da frase é "Porque o próprio saber é poder".

criação. Por isso, o governo eletrônico é visto por grande parte da literatura como um dos resultados do próprio processo de reforma, configurando-se como um dos instrumentos para a modernização da gestão pública e para dotar o governo de mais eficiência. Conseqüentemente, preocupações como desempenho, eficiência, eficácia, qualidade do gasto público, transparência, prestação de contas e controle social, associados ao processo de modernização da gestão pública, contribuíram para a construção de programas de governo eletrônico.

Como já é bem conhecido, as discussões sobre reforma do Estado emergem nos países capitalistas a partir da década de 1980, como tentativa de resposta à grande crise do Estado intervencionista de tipo keynesiano e aos modelos de *Welfare State* construídos no pós-guerra. Os primeiros sintomas dessa crise surgem nos anos 1970, com a recessão econômica, os enormes déficits fiscais e o conseqüente questionamento das despesas públicas, em particular as do *Welfare State*, e se tornam mais agudos com a globalização e as mudanças tecnológicas dos anos 1990 (ABRUCIO, 1998).

Inicialmente, tais reformas visavam diminuir o tamanho do aparato estatal e dos gastos públicos, adotando um viés claramente fiscalista, mas também proporcionaram uma reestruturação do modo de intervenção e gestão do aparelho estatal. A idéia recorrente era que da diminuição do tamanho do Estado, tirando-o de áreas que não fossem diretamente ligadas às suas finalidades estratégicas, resultaria o aumento da sua eficiência. Além de medidas cada vez mais rígidas de controle dos gastos, esta primeira geração de reformas teve como resultados principais as privatizações, as concessões e o estabelecimento de parcerias entre governo e iniciativa privada. Isso levou à redefinição do papel do Estado, que passou de executor a indutor e regulador das atividades econômicas (REZENDE, 2002).

No Brasil, a situação não foi diferente. Com o primeiro choque do petróleo em 1973, os programas de investimentos estatais aumentaram o endividamento externo e a diminuição do crédito restringiu a capacidade de investimento do Estado, processo que se agravou ao longo dos anos 1970 e 1980. Tal processo levou a uma crise econômica e fiscal que atingiu seu auge no período hiperinflacionário da década de

1990. Medidas como o ajuste fiscal, a abertura comercial e as privatizações, que vinham sendo ensaiadas anteriormente, são priorizadas pelo governo como forma de resposta à crise. O Estado brasileiro começava a apresentar mudanças estruturais, que tinham na economia seu ponto de partida (BRESSER-PEREIRA, 1998; GIAMBIAGI; ALÉM, 1999).

Uma segunda geração de reformas, iniciada nos anos 1990, centrou a discussão na necessidade de tornar mais eficiente a gestão dos recursos públicos e de aumentar a participação da sociedade na sua gestão e na supervisão dos serviços públicos. Como Evans (1992) salientou, não havia uma relação muito clara entre a diminuição do tamanho do Estado e o maior desenvolvimento dos países. Parte da explicação para a crise estava na forma de atuação do Estado. Para atingir estes objetivos, era importante modificar o modelo do Estado, considerando-se, no entanto, as especificidades de cada país. Como demonstraram Pollitt e Bouckaert (2000), os modelos de reforma aplicados não foram iguais, e levaram a resultados bastante distintos em função das diferentes variáveis econômicas, sociais, históricas, culturais e políticas envolvidas. Como mostra Costa:

> O problema é que não existe um “pacote” único de medidas consensuais. As combinações variam em cada contexto nacional. A lição básica dos mais de vinte anos de ímpeto reformista é que a trajetória institucional (path dependence) das burocracias importa. Além da tradição estatal/constitucional e política de cada país, fatores como as características organizacionais da administração pública, suas relações com o governo e a sociedade civil, são cruciais para compreender o sentido das reformas tanto organizacionais como gerenciais. (COSTA, 2002, p. 12).

Dessa forma, o complexo desenho do Estado levou os governantes, cada vez mais, a buscar respostas mais técnicas para os problemas e a atuar politicamente no sentido de definir prioridades, levando em conta interesses e valores específicos a cada país. Por outro lado, o redesenho do Estado se mostrava não somente uma exigência para uma gestão eficiente, mas também um meio de afirmar sua legitimidade social e política (OSZLAK, 1998) à medida que a democracia parecia se restringir aos aspectos meramente eleitorais, com domínios controlados por elites não submetidas a formas de responsabilização (OFFE, 1999). Quanto a isso, Levy

(1999) destacava que o insulamento burocrático e os processos de privatização que acompanharam a primeira geração de reformas haviam produzido uma opacidade na ação estatal, enfraquecendo a sua legitimidade. Esse contexto mostrava que o controle e a responsabilização democrática seriam temas fundamentais nas discussões sobre as reformas da gestão pública.

Do ponto de vista do uso das TICs, os modelos de gestão aplicados no setor privado passaram a ser adotados pelo setor público, já que tal conjunto de conceitos novos, formados por vários componentes inter-relacionados aplicados à administração pública revelava-se como um dos fatores-chaves para alcançar resultados de alto desempenho (BEHN, 1998). A adequação de tais modelos, todavia, não foi simples, pois foi necessário levar em consideração as características inerentes ao setor público (BRETSCHNEIDER, 1990; TORRES, 1997). A fim de complementar a adoção dos princípios gerenciais pelos governos, as novas formas de gestão também tiveram como objetivo a elaboração de políticas públicas mais eficazes, que pudessem atender às necessidades individuais, institucionais e regionais da sociedade, em busca de desenvolvimento social e econômico (BARBOSA FILHO, 2000). Isso implicou o suporte ao desenvolvimento de políticas públicas voltadas às TICs que também promovessem um salto qualitativo na prestação de serviços públicos e atendessem às demandas da sociedade contemporânea (BARBOSA; FARIA; PINTO, 2005). Tal desafio foi fruto dos elevados índices de adoção de tecnologia e de automação de processos operacionais, produtivos e administrativos do setor privado, que haviam criado um novo paradigma de eficiência que o setor público buscava atingir. O uso estratégico das TICs como elemento de viabilização de um novo modelo de gestão pública evoluiu para o que é hoje chamado de governo eletrônico.

1.1. Tema de Estudo e Justificativa

O objetivo central desta tese é analisar o programa de governo eletrônico do Brasil, tendo como foco de análise o seu desenvolvimento institucional ao longo dos governos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva. São ao mesmo

tempo analisados os aspectos do programa relacionados à promoção da transparência governamental, de forma a refletir sobre a importância do governo eletrônico para a democracia.

Do ponto de vista teórico, pretende-se estudar as diferentes definições de governo eletrônico e quais são suas prováveis relações com a democracia, tomando-se como fundamentação as discussões sobre democracia representativa, transparência e *accountability*. Embora seja evidente que o uso das modernas TICs tenha revolucionado tecnologicamente a forma de atuação do governo, não nos parece tão seguro afirmar que isso tenha tornado os governos mais transparentes ou democráticos, como indica grande parte da literatura. Mesmo que não se pretenda chegar a respostas definitivas, considerando que este é um campo de estudo ainda pouco explorado na pesquisa acadêmica, espera-se contribuir para iniciar a reflexão sobre o tema.

O estudo do governo eletrônico pode ser feito por meio de diferentes abordagens. Uma delas refere-se aos estudos que têm por foco o desenvolvimento tecnológico que dá origem ao governo eletrônico, bem disseminada na área de sistemas de informação e tecnologia. Outra vertente muito comum de estudos é a análise dos instrumentos derivados das TICs em uso pelos governos, com destaque para a promoção de serviços *online*. A abordagem que nos interessa neste trabalho é a que faz a reflexão sobre o impacto das novas tecnologias na ordem democrática. Embora seja relativamente ampla a literatura que estuda as possibilidades trazidas pelas novas TICs, chama à atenção a escassez de trabalhos com foco na sua influência sobre a transparência e *accountability* dos governos, a despeito das freqüentes afirmações a respeito que podem ser encontradas nas próprias definições de governo eletrônico da Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD), Banco Mundial e Organização das Nações Unidas (ONU), que veremos adiante. A análise desta literatura mostra existir quase um consenso em torno da idéia de que a implantação de um programa de governo eletrônico gera necessariamente aumento da transparência, e conseqüentemente, da *accountability* governamental. São, todavia, raros os trabalhos que tentam entender como o governo eletrônico pode efetivamente produzir tais resultados.

Por cobrirem um domínio vasto e pouco delimitado, os estudos sobre o governo eletrônico ainda carecem de um campo de pesquisa próprio. Os obstáculos ao seu estudo derivam, segundo Grönlund e Horan (2004), de três limitações principais:

> 1) Exclusive – what, if any, issues are there that would be best off discussed in a distinct field? An e-Gov example could be that new combinations of disciplines are required beyond what is traditionally within the Information Systems field.
> 2) Government focused – what issues are special for the combination of Information Technology and government/governance, that is, that do not concern any organization? For e-Gov, this focus includes a government context which in some theoretical way can be distinguished as special.
> 3) e-Gov analytical – a government context, even if well defined, is not enough. The role and methods of government need to be discussed in the light of the "e". What are the implications of Information Technology design and use? Government in its current implementation cannot be taken as a given – because then Information Technology would not matter - but "e" is in fact one of the problems in the current e-Gov discourse. (GRÖNLUND; HORAN, 2004, p. 723).

Para os autores, este campo de estudo ainda apresenta pouco interesse para a ciência política, ainda que seus efeitos sobre os sistemas democráticos não sejam desconhecidos:

> Political science theories often ignore the dynamics of organizational environments. They usually do not deal with users/citizens in practice, and **they ignore IT**. Just how the infrastructure affects organization is little discussed. It is sometimes implied that only political decision is important. While true in a trivial sense – government organization is decided politically – there is no doubt that the current democratic systems maintain a relation to the infrastructure of the industrial society. **It is therefore likely that democracy in the information society is somewhat different and that the technological infrastructure and tools will make a difference. While most would agree to that statement, the e-Gov literature contains little about just how this happens.** (GRÖNLUND; HORAN, 2004, p. 723, grifos nossos).

Grönlund e Horan (2004) mostram que os primeiros estudos sobre governo eletrônico tinham seu foco no uso das TICs pelos governos em seus processos internos, com temas ligados à automação e ao aumento da eficiência administrativa. Estes temas têm relação com a época em que os primeiros programas de governo

eletrônico foram implantados, durante a primeira geração de reforma do Estado, em que aspectos como a eficiência administrativa e o controle de custos eram parte central da agenda dos governos e, por conseqüência, dos estudos acadêmicos.

Mais recentemente, acompanhando o desenvolvimento dos programas de governo eletrônico em direção à promoção de serviços *online* e à interação dos governos com os demais setores da sociedade, começaram a surgir estudos sobre a sua importância nas relações externas do governo, ainda que em sua maior parte focados no provimento de serviços aos cidadãos. Com isso, ganharam espaço como temas de pesquisa a influência do governo eletrônico nos processos de tomada de decisão, na promoção de serviços públicos pela Internet (GRÖNLUND; HORAN, 2004) e também nas suas relações com a democracia (PRADO; LOUREIRO, 2006; PINHO, 2008b).

Como passo preliminar do presente estudo, foi realizada uma pesquisa exploratória[2] referente à produção acadêmica sobre governo eletrônico durante um período de 15 anos, apresentada nos principais *journals* acadêmicos dedicados ao tema[3]. Essa pesquisa revelou a baixa freqüência de tal tipo de estudo. Foram selecionados todos os artigos cujo tema central fosse o governo eletrônico, resultando em um universo de 322 trabalhos. Em sua maior parte, os trabalhos selecionados mostram como foco do estudo as possibilidades trazidas pelas novas TICs, com destaque para a promoção de serviços *online* e para as inovações tecnológicas em uso pelos governos. Os principais temas tratados estavam distribuídos em implementação de serviços (45,96%), concepção (15,83%) e avaliação de programas (18,63%).

De todos os artigos, apenas 63 (19,56%) relacionavam governo eletrônico aos temas da transparência governamental, *accountability* ou democracia. Porém,

---

[2] A pesquisa foi realizada durante um Seminário Especial, intitulado “Mapeamento Teórico do Tema Governo Eletrônico”. Coordenado pelo Professor Eduardo Henrique Diniz, teve a participação de Alexandre Fernandes Barbosa, Álvaro Ribeiro Botelho Junqueira e Otávio Prado.

[3] A pesquisa cobriu o período de 1990 a 2005. Os *Journals* pesquisados foram: Government Information Quarterly; Journal of Management Information Systems; Communications of the ACM; Revista Reforma e Democracia (CLAD); Public Administration Review; Social Science Computer Review; Electronic Journal Of E-Government; Organization Studies; Management Information Systems Quarterly e Information Systems Research. Esta escolha foi baseada no fato destes serem os principais meios de publicação internacional de trabalhos acadêmicos sobre governo eletrônico. Por outro lado, a presença de artigos sobre governo eletrônico em publicações voltadas à administração pública em geral não se mostrou significativa.

mesmo entre estes trabalhos, poucos apresentavam considerações mais aprofundadas sobre a inter-relação destes temas. Em geral, estes trabalhos têm mais vinculação com as discussões sobre a abertura de informações dos governos e com as campanhas pela liberdade de informação, em que o governo eletrônico é tido como um dos veículos de transparência à disposição dos governos. Eles têm sido mais freqüentes nos últimos anos, em parte pelo surgimento das discussões sobre a abertura de informações públicas, liberdade de informação e democracia que ocorreram nos últimos anos, vinculadas à criação em vários países das chamadas Leis de Liberdade de Informação (*Freedom of Information Acts).* Voltaremos a este assunto mais adiante.

No Brasil, a produção acadêmica a respeito do governo eletrônico é ainda restrita e muito centrada no uso das novas TICs pelos governos para o provimento de serviços e melhoria da gestão pública. Alguns autores têm trabalhado no entendimento das fases do desenvolvimento do uso das TICs pelo setor público. Com enfoque na estrutura do processo de informatização, Reinhard e Dias (2005) apontam quatro grandes períodos do uso das TICs no setor público: pioneirismo (da década de 1950 até o começo da década de 1960); centralização (do início da década de 1960 até o final da década de 1970); terceirização (década de 1980) e governo eletrônico propriamente dito (a partir da década de 1990). É oportuno frisar que esse último período corresponde à fase de interesse desta pesquisa. Diniz (2005), considerando um período mais recente, divide o desenvolvimento do uso das TICs na gestão pública brasileira em três fases, de acordo com o foco de aplicação desenvolvido: gestão interna (1970 a 1992), serviço e informações ao cidadão (1993 a 1998) e entrega de serviços via Internet (a partir de 1999).

Estas classificações contribuem não só para o entendimento do processo de instalação do governo eletrônico no Brasil, mas também apontam a direção dos estudos, já que os temas de pesquisa tendem a acompanhar o seu desenvolvimento. Como já vimos na seção anterior, o governo eletrônico surgiu em um momento histórico marcado pelos processos de Reforma do Estado. Portanto, nada mais natural que os primeiros trabalhos sobre governo eletrônico reflitam as preocupações da época, com ênfase nas melhorias proporcionadas pela introdução das TICs na administração pública, em especial quanto ao maior controle sobre os

gastos públicos e no aperfeiçoamento dos processos internos da administração, que caracterizou o contexto da reforma administrativa (REZENDE, 2002, p. 224).

Os estudos atuais tendem a centrar-se na capacidade do governo eletrônico para prover serviços aos cidadãos, embora com pouca atenção aos aspectos políticos, institucionais e técnicos que permeiam tal desenvolvimento, bem como à compreensão do papel dos diversos atores envolvidos na criação e manutenção dos programas de governo eletrônico. Um bom exemplo é a auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre o programa de governo eletrônico federal, realizada em 2006. Ainda que seu objetivo tenha sido avaliar o programa federal de governo eletrônico, o foco da auditoria foi: “avaliar de que maneira as ações do Programa têm contribuído para a oferta de serviços públicos eletrônicos diretamente ao cidadão” (BRASIL, 2006b, p. 15).

De forma geral, essa mudança no foco dos estudos sobre governo eletrônico pode ser notada em toda a literatura ao longo dos últimos anos, acompanhando a mudança dos interesses de pesquisa das ciências sociais como um todo. Trabalhos mais recentes tendem a mostrar uma preocupação maior em entender o processo de desenvolvimento do governo eletrônico no Brasil, como, por exemplo, o artigo de Barbosa et al. (2007), cuja análise do governo eletrônico é apoiada em um modelo de referência que incorpora as suas diversas etapas de desenvolvimento, seus atores, as relações entre esses e os fatores intervenientes. Nos últimos anos, ao mesmo tempo em que temas como transparência, *accountability* e democracia entravam para a agenda dos governos (PRADO; PÓ, 2007), tais preocupações foram incorporadas às pesquisas sobre governo eletrônico.

Por esse motivo, alguns trabalhos mais recentes tendem a considerar a influência do governo eletrônico na transparência, no combate à corrupção e na democratização do acesso às informações públicas. De forma geral, o tema da corrupção tem sido a vertente mais comum dos estudos sobre transparência, independentemente do objeto de análise. Ainda assim, a grande maioria segue adotando uma abordagem muito otimista e pouco fundamentada em análises empíricas na avaliação do papel do governo eletrônico.

Em suma, este trabalho se justifica teoricamente por tratar de um tema emergente e pouco estudado, ao refletir sobre as relações do governo eletrônico com a democracia. A seguir, é apresentado o objeto empírico de estudo.

1.2. Objeto Empírico de Estudo

O objeto empírico de estudo é o programa federal de governo eletrônico do Brasil. Não existe até o momento um estudo aprofundado do programa que explore o seu desenvolvimento e as suas vinculações com o tema da democracia e da transparência governamental, o quê justifica sua proposição como tema de estudo de uma tese.

Criado em 2001, o programa passou por duas administrações diferentes, a de Fernando Henrique Cardoso e a de Luiz Inácio Lula da Silva, fato que permite estudar o seu desenvolvimento ao longo das gestões e perceber como a temática do governo eletrônico se inseriu na agenda destes governos. Embora tenham surgido algumas iniciativas nos níveis subnacionais, anteriores ao programa federal, como é o caso do programa de governo eletrônico do Estado de São Paulo, a importância do estudo do programa federal provém do seu amplo alcance na estrutura do governo, permeando as ações de várias instâncias governamentais, e também por ter servido como modelo para a estruturação de grande parte dos programas de governo eletrônico nos níveis subnacionais de governo.

Para tentar responder às questões colocadas na discussão teórica e avançar no exame do papel do governo eletrônico para a democracia, associando os temas da *accountability*, transparência governamental e democracia representativa, pretende-se analisar as principais iniciativas ligadas à transparência decorrentes da implementação do programa, assim como as que têm relação com o governo eletrônico, ainda que não diretamente ligadas ao programa.

É, finalmente, apresentada uma perspectiva do programa de governo eletrônico do Brasil em contexto mundial, tendo como base os *benchmarks* da ONU. O objetivo

aqui é verificar o grau de desenvolvimento do programa brasileiro em relação a outros países e levantar hipóteses para explicar a contínua queda do programa brasileiro no *ranking* internacional ao longo dos anos, que passou de um dos programas mais inovadores no primeiro *benchmark* (2001) para uma classificação média na última avaliação (2008), sendo ultrapassado, inclusive, por países cujos programas foram criados posteriormente.

1.3. Hipóteses de Pesquisa

Sendo o objetivo central desta tese analisar o desenvolvimento institucional do programa federal de governo eletrônico do Brasil e considerando-se a existência de uma inter-relação dos temas da democracia, transparência governamental e governo eletrônico, a partir da análise da literatura sobre o tema, indicam-se a seguir as hipóteses de pesquisa que a orientaram:

Hipótese Geral

Considerando o governo eletrônico um conjunto de instrumentos, derivados das modernas Tecnologias de Informação e Comunicação, utilizado para realizar as prioridades governamentais, seus conteúdos variam acompanhando as funções que lhe são atribuídas pelos governos, em especial aquelas definidas na agenda governamental.

Hipóteses Específicas

1) Na medida em que o conceito de governo eletrônico acompanha os objetivos propostos por cada governo, o programa na gestão de Fernando Henrique Cardoso foi concebido como um instrumento auxiliar da política de estabilização monetária e de ajuste fiscal. Por este motivo, foi priorizado e alçado ao core da agenda de governo.

2) O programa de governo eletrônico durante a gestão de Luiz Inácio Lula da Silva foi definido como um, entre outros, instrumento de transparência e controle social à disposição do governo para a implementação da sua agenda. Por este motivo, o programa foi considerado secundário, perdendo importância política e institucional, o que se refletiu no seu rebaixamento no ranking mundial.

3) O governo eletrônico pode ser um dos mais importantes instrumentos à disposição dos governos para promoção da transparência. Para que o mesmo se concretize como instrumento efetivo de transparência é necessário, no entanto, a existência de condições político-institucionais que favoreçam a transparência.

1.4. Metodologia e Fontes de Dados

Por tratar de um tema de pesquisa recente – o governo eletrônico, e de um objeto empírico até agora não estudado – o programa federal de governo eletrônico, a metodologia mais adequada é um estudo de caso, o que permitirá não só explorar um campo ainda não conhecido, mas também aprofundar o exame dos seus traços específicos.

Como se sabe, em uma análise desse tipo, perde-se em generalização, mas se ganha em profundidade. Como argumenta Rogowski (1995, apud BOHN, 2005, p. 69), o estudo de um caso único pode ser extremamente útil quando o objeto de estudo é pouco conhecido. Mais ainda, em estudos em que existe uma variação do objeto ao longo do tempo, como no caso de uma política pública, é possível obter múltiplas observações mesmo a partir de um caso único (BORGES, 2007, p. 51).

O desenho de pesquisa se baseou em análise documental, entrevistas com os gestores do programa e na análise qualitativa dos portais. As etapas de pesquisa e as principais fontes de dados são indicadas a seguir:

1) Análise documental do programa de governo eletrônico

Esta etapa envolveu a análise documental do material disponível sobre o programa federal de governo eletrônico, visando obter informações e/ou dados relativos às políticas, subprogramas e ações desenvolvidos desde a criação do programa. O objetivo principal era o de conhecer o processo de criação e desenvolvimento do programa ao longo dos governos FHC e Lula e destacar quais componentes relativos à transparência e *accountability* foram explicitamente colocados em suas diretrizes, assim como perceber a importância que cada governo destinou ao tema e verificar quais objetivos foram propostos em cada administração como prioritários para o programa.

Para tal finalidade foram pesquisados todos os documentos disponíveis nos *websites* do programa, incluindo desde o material de divulgação do mesmo até os documentos oficiais, assim como os relatórios de gestão, as atas de reunião dos Conselhos (quando disponíveis) e a legislação relativa ao programa. Foram também consultadas eventuais matérias e declarações sobre o programa divulgadas pela imprensa (parte delas disponível também no portal do programa) e trabalhos acadêmicos cujo objeto de estudo tivesse relação com o tema da tese. Quanto a estes últimos, é importante destacar que não foram encontrados trabalhos acadêmicos de análise do programa federal de governo eletrônico, o que reforça a condição de pesquisa inédita.

2) Entrevistas com atores chave

Para reforçar ou esclarecer alguns pontos centrais da pesquisa, assim como fornecer subsídios para uma análise qualitativa do programa em complementação à análise documental, foram realizadas entrevistas com os principais gestores do programa de governo eletrônico ao longo de sua existência. Embora a análise proposta inicialmente não tenha sido baseada em entrevistas, estas foram importantes para esclarecer algumas questões que não resultaram claras na análise documental. Algumas entrevistas realizadas durante um Seminário Especial sobre o

tema da tese foram aproveitadas para este trabalho[4], assim como eventuais declarações prestadas por gestores do programa à imprensa que pudessem complementar as informações coletadas.

Optou-se por circunscrever os entrevistados ao âmbito da gestão direta do programa. Como veremos adiante, pelo fato do programa ter caráter multissetorial, as ações em governo eletrônico podem ser muito dispersas, o que tornaria pouco produtiva a busca de informações sobre o mesmo junto a outros órgãos da administração pública federal.

3) Análise do desenvolvimento institucional do programa ao longo da sua existência

A análise do desenvolvimento do programa de governo eletrônico ao longo dos governos FHC e Lula procurou observar a importância que o tema mereceu na agenda de cada governo, verificar como ocorreu a sua institucionalização e tentar responder se houve perda de prioridade na transição de governo, ou apenas mudança no foco da política, assim como lançar novas hipóteses para a perda de desempenho do programa ao longo dos anos em relação à experiência internacional, tomando como base os *benchmarks* da ONU.

Para subsidiar a discussão sobre o desenvolvimento institucional do programa de governo eletrônico do Brasil foram utilizados alguns conceitos colocados por Pierson (2004), em especial os de *path dependence* e *critical junctures*, que serão detalhados no capítulo que apresenta a análise empírica.

4) Análise dos principais instrumentos de transparência relacionados ao governo eletrônico.

O estudo mais aprofundado dos principais instrumentos de promoção da transparência relacionados ao governo eletrônico, os portais governamentais Rede

---

[4] Este Seminário Especial foi coordenado pelo Professor Henrique Eduardo Diniz e teve a participação de Alexandre Fernandes Barbosa e Álvaro Ribeiro Botelho Junqueira. As entrevistas realizadas durante o seminário foram utilizadas também no artigo "*Electronic Government in Brazil: A Historical Perspective of its Development Based on a Structured Model of Analysis".* (BARBOSA; JUNQUEIRA; DINIZ; PRADO, 2007).

Governo, Portal Brasil, Comprasnet, Portal de Convênios e Portal da Transparência, teve como objetivo permitir a compreensão de sua possível influência na transparência do governo, checando a validade das questões centrais colocadas pela pesquisa, explicitadas anteriormente, assim como permitir um contraponto com as afirmações, freqüentes na literatura, de que a implantação de um programa de governo eletrônico implica o aumento da transparência dos governos.

Pela falta de um modelo específico de análise de transparência, optou-se por realizar um estudo de observação dos portais. Uma breve apresentação dos métodos de avaliação existente e dos pontos observados na pesquisa é feita adiante, na seção que apresenta os resultados da análise dos portais. Do ponto de vista deste trabalho, ainda que a análise tenha se focado no conteúdo mais diretamente relacionado à transparência, ela permite tecer considerações sobre a prestação de contas e *accountability* proporcionada pelos portais analisados.

Estruturação do texto

O texto está organizado em quatro capítulos principais. O primeiro contém a introdução, em que são feitas as considerações iniciais sobre o tema de pesquisa, sua contextualização e apresentados os objetos de pesquisa teórica e empírica, assim como a metodologia, métodos e fontes de dados.

O segundo capítulo traz a revisão bibliográfica com os principais referenciais teóricos sobre o tema, que inclui uma discussão sobre o conceito de governo eletrônico baseado nas diversas definições encontradas na literatura e reflexões sobre democracia, *accountability*, informação e democracia eletrônica.

O terceiro capítulo, que constitui o núcleo do trabalho, apresenta a análise do desenvolvimento do programa de governo eletrônico do Brasil, dividida em uma seção dedicada ao governo FHC e outra ao governo Lula. São também analisados os principais instrumentos de transparência referentes ao governo eletrônico, os portais na Internet. Finalmente, é apresentada uma perspectiva do desenvolvimento do programa brasileiro em contexto mundial, tomando-se como base as avaliações da ONU, complementadas pelas avaliações da Accenture.

O quarto capítulo apresenta as principais conclusões do trabalho e as suas considerações finais, incluindo seus limites e potencialidades de estudo.

Finalmente, nos anexos são apresentadas a lista de entrevistados, as tabelas dos *rankings* de governo eletrônico da ONU, utilizadas na perspectiva de desenvolvimento do programa brasileiro em nível mundial, e a reprodução da *Home Page* de cada portal analisado.

2 - FORMULAÇÃO TEÓRICA DO PROBLEMA DE PESQUISA

Esta seção apresenta considerações sobre o referencial teórico que orientará o estudo. Inicialmente, são analisadas as diversas definições de governo eletrônico, procurando entender, a partir das distintas formulações encontradas na literatura, o que existe por trás dos conceitos.

2.1. Governo eletrônico: um conceito em construção

Apesar do uso das modernas TICs pelos governos remontar ao início da popularização da computação, nos anos 1970, o termo governo eletrônico só foi criado no início da década de 1990, como um instrumento de *marketing* governamental para destacar a implementação de novos sistemas com foco no uso da Internet. Um das primeiras menções ao termo foi feita pelo ex-vice presidente dos Estados Unidos da América (EUA), Al Gore, ao anunciar o *National Performance Review* em 1993 (GORE, 1993). O termo governo eletrônico surge na literatura acadêmica somente no fim dos anos 1990 e os primeiros *journals* acadêmicos dedicados exclusivamente ao tema surgem apenas em 2004[5].

Dentro de uma perspectiva histórica e temporal, a expressão governo eletrônico começou a ser utilizada com mais freqüência após a disseminação e consolidação do comércio eletrônico (*e-commerce*), na segunda metade da década de 1990, como uma analogia ao uso das novas TICs nos diversos níveis de governo (DINIZ, 2000; LENK; TRAUNMÜLLER, 2002). Em alguns casos, sua definição está vinculada às tentativas de modernização da administração pública e à melhoria da eficiência dos processos operacionais e administrativos do governo (AGUNE; CARLOS, 2005; OSBOURNE, 1997). Em outros, está claramente associada ao uso da Internet pelo setor público para prestação de serviços públicos de forma eletrônica, ou *e-services* (RONAGHAN, 2002; MEDEIROS, 2004; GRANT; CHAU, 2005). Como salienta Vaz (2003), a noção de governo eletrônico tornou-se popular

[5] Estes *journals* pioneiros são o e-Government Quarterly (eGQ), o International Journal of Electronic Government Research (IJEGR) e o Journal of EGovernment (JEG).

nos últimos anos sem que houvesse consolidação nem definição mais precisa da sua abrangência.

A partir das definições mais freqüentes encontradas na literatura, em um primeiro momento, o que poderia distinguir o governo eletrônico de outras formas possíveis de uso das TICs seria o uso intensivo da Internet e das tecnologias computacionais ocorridos nas últimas duas décadas. O conceito, no entanto, ultrapassa claramente essa dimensão, porque em sentido amplo os governos sempre fizeram uso, em maior ou menor escala, das tecnologias disponíveis em seus processos internos ou na interação com a sociedade. Não parece, portanto, muito indicado associar governo eletrônico apenas ao uso das modernas TICs, nem tampouco expandi-lo ao provável surgimento de uma nova forma de governo.

De fato, nos últimos anos passaram a ser descritos conceitos mais abrangentes, o que inclui as aplicações das TICs para melhoria dos processos da administração pública, aumento da eficiência, busca de melhor governança, auxílio na elaboração e monitoramento das políticas públicas e integração entre diversos níveis de governo, dentre outros.

Devido a esta ampla caracterização, ainda não existe uma definição consensual de governo eletrônico. Grönlund (2002), ao analisar as principais definições presentes na literatura, mostra que três objetivos sobressaem nas definições:

1) Promoção de um governo mais eficiente;
2) Provimento de melhores serviços aos cidadãos;
3) Melhoria do processo democrático.

Estes três objetivos estão relacionados aos diferentes propósitos e aos momentos históricos em que cada programa de governo eletrônico foi criado, e podem servir de base para uma categorização das definições. Para isso, é fundamental analisar algumas definições.

Grönlund e Horan (2004) observam que as definições que caminham na direção de um conceito de “melhor governo” são geralmente propostas por organizações supranacionais, tais como as da OECD, ONU, União Européia e Banco Mundial, já

que preocupações com o desenvolvimento ou cooperação internacional fazem parte de suas diretrizes de atuação.

Em sua orientação aos países membros, a União Européia prega que os esforços em governo eletrônico devam ser fundados na seguinte concepção:

> **eGovernment is about using the tools and systems made possible by Information and Communication Technologies (ICTs) to provide better public services to citizens and businesses.** ICTs are already widely used by government bodies, just as in enterprises, but eGovernment involves much more than just the tools. **Effective eGovernment also involves rethinking organisations and processes, and changing behaviour so that public services are delivered more efficiently to the people who need to use them.** Implemented well, eGovernment enables all citizens, enterprises and organisations to carry out their business with government more easily, more quickly and at lower cost. (EUROPEAN COMISSION, 2008, grifos nossos).

Esta definição, embora tenha um foco na prestação de serviços, não é centrada apenas nos processos internos do governo, mostrando uma preocupação com a necessidade de promover modificações nos processos internos e na estrutura organizacional do governo como condição para melhorar a interação com os cidadãos e o mercado.

A ONU, nos primeiros relatórios que acompanhavam as edições do *benchmark* dos programas nacionais de governo eletrônico (UNITED NATIONS, 2002, 2004a), definia governo eletrônico como sendo o conjunto de todas as plataformas tecnológicas de informação e comunicação e aplicações em uso pelo setor público. Em sentido mais estrito, corresponderia à utilização da Internet e da *world-wide-web* para disponibilizar informações e serviços aos cidadãos, o que permite diferenciar um conceito de governança eletrônica:

> E-governance is the public sector's use of the most innovative information and communication technologies, like the Internet, **to deliver to all citizens improved services, reliable information and greater knowledge in order to facilitate access to the governing process and encourage deeper citizen participation.** It is an unequivocal commitment by decision-makers to

> strengthening the partnership between the private citizen and the public sector. (UNITED NATIONS, 2002, p. 54, grifo nosso).

É importante notar que desde o seu primeiro *benchmark* de governo eletrônico, este é considerado pela ONU como uma importante ferramenta para a transparência e controle social dos governos:

> E-government must be given serious consideration also in the developing countries not only for its potential for stronger institutional capacity building, for better service delivery to citizens and business (thus increasing local social and economic development), **for reducing corruption by increasing transparency and social control**, but also for "showing the way" to the civil society and business community. (UNITED NATIONS, 2002, p. 6, grifo nosso).

Em estudos mais recentes (UNITED NATIONS, 2005; 2007), a conceituação passa a considerar de forma mais enfática noções de governança eletrônica. No relatório que acompanha o *Benchmark* de 2005, temos a seguinte consideração:

> The definition of e-government may vary from survey to survey. A few define e-government, and measure it, by assessing G2C and some G2B[6] services. Others may focus on sophisticated issues of privacy and/or e-procurement. A few may delve into assessing government provision of state and local level services. Almost all allow a qualitative assessment in their numerical scores. **The UN Global E-government Survey 2005 assesses Member States from the perspective of human development and the delivery of basic services to the citizen such as education, health, employment, finance and social welfare alone** (UNITED NATIONS, 2005, p. 18, grifo nosso).

Nesta definição existe uma clara alusão à perspectiva de influência no desenvolvimento humano, em especial quanto àquele que pode ser representado pelo Índice de Desenvolvimento Humano - IDH[7], um dos componentes do cálculo

---

[6] Os termos correspondem, respectivamente, às relações Government to Citizens (Governo para os cidadãos) e Government to Business (Governo para negócios). (FERNANDES, 2000).

[7] O Índice de Desenvolvimento Humano foi criado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Humano – PNUD e é parte integrante do Relatório de Desenvolvimento Humano. Mais informações podem ser encontradas em: <http://www.pnud.org.br/idh/>.

que gera o índice final utilizado nos *benchmarks* da ONU. Isso reforça a consideração presente na definição da ONU de que governo eletrônico não deve ser tratado somente como uso de tecnologia ou provimento de serviços por meios eletrônicos.

Em seu *benchmark* de 2008, a visão de governo eletrônico torna-se mais ampla, pois na análise não são consideradas apenas a provisão de serviços e a melhoria dos processos internos do governo, mas também a influência do governo eletrônico para a *accountability*:

> In the current era of technological advancement that is taking place all over the world, a new kind of rationalization has been introduced in the public sector by the use of modern information and communication technologies (ICTs). Increasingly the use of ICT tools and applications is leading to transformational shifts in public policy, processes and functions. **E-government is being deployed not only to provide citizen services but for public sector efficiency purposes, improving transparency and accountability in government functions and allowing for cost savings in government administration.** ICTs are changing the way the government does business for the people. **In this context, e-government is seen to be a lever for the transformation of government.** (UNITED NATIONS, 2008, p. 2, grifos nossos).

Uma visão mais enfática quanto à influência do governo eletrônico na democracia pode ser encontrada na definição da United Nations Public Administration Network (UNPAN):

> **E-government can transform governments by making them more accessible to their citizens. In addition, through e-government, governments can become more accountable, effective and transparent.** A properly implemented e-government strategy will enhance and cement the bond between the government and its citizens. The bond will enable the government to have confidence that its policies are in the best interest of its citizens and furthermore, that its policies have been influenced by their inputs. (UNITED NATIONS, 2007, p. 169, grifo nosso).

Para a OECD, as definições de governo eletrônico podem ser enquadradas em três diferentes tipos:

> 1) E-government is defined as Internet (online) service delivery and other Internet-based activity such as e-consultation;
> 2) E-government is equated to the use of ICTs in government. While the focus is generally on the delivery of services and processing, the broadest definition encompasses all aspects of government activity;
> 3) E-government is defined as a capacity to transform public administration through the use of ICTs or indeed is used to describe a new form of government built around ICTs. This aspect is usually linked to Internet use. (ORGANISATION…, 2003, p. 23).

De forma mais sintética, a definição usada pela OECD é: "The use of ICTs, and particularly the Internet, as a tool to achieve better government" (ORGANISATION…, 2003, p. 23). Este conceito, da mesma forma que o proposto pela ONU, também não se restringe ao uso das TICs pelos governos. Indo mais além, a OECD também relaciona governo eletrônico com o estabelecimento de políticas públicas mais efetivas quanto à *accountability* dos governos, maior qualidade dos serviços públicos oferecidos eletronicamente, possibilidade de maior engajamento dos cidadãos e integração com outros programas de modernização e reforma do setor público, o quê se aproxima de uma definição de governança eletrônica.

Mais recentemente, em seus estudos sobre as iniciativas em governo eletrônico dos países membros, a OECD tem demonstrado cada vez mais preocupação com o tema da governança:

> **OECD countries are transforming government through the use of ICT and ICT-enabled governance structures, new collaboration models (i.e. sharing data, processes and portals), and networked or joined up administrations. Public sector transformation and e-government are therefore increasingly seen as closely linked policy areas.** Several OECD e-government studies have shown that ICT is increasingly used to support broader public sector development objectives, aimed at creating a more coherent, user-focused and efficient public sector by (1) changing service delivery approaches by creating personalised, high quality services to users, thereby increasing user satisfaction and effective service delivery; (2) facilitating major work organisation and management changes creating back-

> office coherence and efficiency gains; (3) **increasing transparency of government activities**, and (4) **increasing citizen engagement**. (LONTI; WOODS, 2008, p. 11, grifos nossos).

Esta definição claramente associa governo eletrônico e transparência governamental, além da possibilidade de aumento do controle social, se entendermos que a existência de uma cidadania engajada seja condição necessária, ainda que não suficiente, para assegurar tal controle.

O Banco Mundial adota uma definição de governo eletrônico que considera o uso das TICs pelos governos de forma análoga ao comércio eletrônico, em que o foco se estende à relação do governo com seu público externo:

> "E-Government" refers to the use by government agencies of information technologies (such as Wide Area Networks, the Internet, and mobile computing) that have the ability to transform relations with citizens, businesses, and other arms of government. These technologies can serve a variety of different ends: better delivery of government services to citizens, improved interactions with business and industry, **citizen empowerment through access to information,** or more efficient government management. **The resulting benefits can be less corruption, increased transparency, greater convenience, revenue growth, and/or cost reductions.**
> […]
> Analogous to e-commerce, which allows businesses to transact with each other more efficiently (B2B) and brings customers closer to businesses (B2C), e-government aims to make the interaction between government and citizens (G2C), government and business enterprises (G2B), and inter-agency relationships (G2G) more friendly, convenient, transparent, and inexpensive. (WORLD BANK, s.d.[8], grifos nossos).

Nesta definição, além da previsível preocupação com questões como o relacionamento com o mercado e a redução dos custos de transação, existe referência à capacidade do governo eletrônico poder dotar o governo de maior transparência, de forma análoga à que foi vista na definição da OECD.

[8] Documento disponível apenas eletronicamente em: <http://go.worldbank.org/M1JHE0Z280>. Acesso em: 01 out. 2008.

De forma geral, tais visões de organizações multilaterais reforçam uma conceituação ligada à governança, em que o foco do governo eletrônico se expande em direção ao conjunto da sociedade, não se limitando a uma perspectiva voltada ao ambiente interno do governo. Em alguns casos, notam-se claras afirmações de uma concepção de governo eletrônico como instrumento de transparência e *accountability* dos governos. Estas definições são importantes porque têm servido de modelo para diversos países na implantação de seus programas de governo eletrônico, muito mais do que as considerações advindas da literatura acadêmica sobre o tema, ainda muito restrita e pouco difundida fora dos círculos acadêmicos.

Na literatura acadêmica também encontramos uma grande variação de definições. Alguns pesquisadores encaram a importância do governo eletrônico nos movimentos de reforma do Estado como marco conceitual para a sua definição. Segundo Jóia (2002): “Sem dúvida alguma, o sucesso de Governo Eletrônico anda *pari-passu* com o sucesso da reforma do próprio Estado. Em verdade, são dois conceitos complementares.” (JÓIA, 2002, p. 2). Embora esta afirmação possa parecer exagerada, contém um sentido porque o governo eletrônico surgiu em um contexto marcado pelos movimentos de reforma do Estado. Como vimos anteriormente, a Reforma da Gestão Pública (BRESSER PEREIRA, 2002), ou *New Public Management* (FERLIE et al., 1996), teve como um dos seus pontos centrais a busca da excelência e a otimização dos processos internos do governo e foi inicialmente focada na adoção de princípios gerenciais voltados a resultados, eficiência, maior governança e orientação da gestão pública para práticas de mercado.

Para Agune e Carlos (2005), o governo eletrônico pode ser entendido como um conjunto de ações modernizadoras vinculadas à administração pública, que começam a ganhar visibilidade no final da década de 1990. Assim, além de ser uma das principais formas de modernização do Estado, o governo eletrônico está fortemente apoiado em uma nova visão do uso destas tecnologias para a prestação de serviços públicos, mudando a maneira pela qual o governo interage com o cidadão, empresas e outros governos. Governo eletrônico, portanto, não se restringiria à simples automação dos processos e disponibilização de serviços públicos por meio de operações *online* na Internet (ABRAMSON; MEANS, 2001),

mas se estenderia à transformação da maneira pela qual o governo, por meio do uso das TICs, atinge os seus objetivos para cumprimento do papel do Estado.

Alguns autores são mais explícitos ao situar a promoção de serviços aos cidadãos por vias eletrônicas como sendo o ponto de inflexão que diferencia o governo eletrônico de outras formas de uso das TICs pelos governos: “Electronic Government (eGovernment) refers to the processes and structures pertinent to the electronic delivery of government services to the public.” (OKOT-UMA, 2000, p. 9).

É possível distinguir, pelo menos, duas fases de implantação de programas de governo eletrônico vinculadas à reforma do Estado:

a) Primeira fase: com base no contexto da primeira geração de reforma do Estado, surgem programas voltados à melhoria da gestão, com foco prioritário na busca de eficiência e controle de custos. As ações são direcionadas aos processos internos do governo;

b) Segunda fase: acompanhando a necessidade de aumentar a credibilidade dos governos perante seu público externo, que caracterizou a segunda geração de reforma do Estado (CLAD, 2000), passam a predominar ações ligadas à melhoria das relações do governo com o público externo, representadas pela maior disponibilização de serviços via Internet, aperfeiçoamento da transparência governamental e busca do aumento do controle social por meio da interação *online*.

Da mesma forma como vimos o uso de diferentes terminologias nas definições das organizações supranacionais, alguns autores propõem que se usem termos diferentes de acordo com os diversos usos que os governos fazem das TICs. Para Grönlund e Horan (2004), o termo governo eletrônico deveria se referir a todas as ações que ocorrem dentro de uma organização governamental, ainda que o mesmo seja freqüentemente usado, de forma restrita, para aquelas atividades que provêm serviços aos cidadãos. Este termo seria preferível sempre que se considerasse o uso das TICs na esfera pública. O uso das TICs envolvendo o relacionamento do governo com a sociedade deveria ser preferencialmente tratado por meio do termo “governança eletrônica”:

> **In short, e-Government refers to what is happening within government organizations** (in IS research the term is often used restricted to those government organizations that provide services to citizens or companies). **e-Governance, on the other hand, refers to the whole system involved in managing a society.** The system includes activities not only by government organizations but also companies and voluntary organizations, and – often forgotten! – citizens. Moreover, it features the processes and flows of governance, dimensions that are critical to understanding the context of information systems deployment and use. (ATKINSON, 2003 apud GRÖNLUND; HORAN, 2004, p. 719, grifos nossos).
> [...]
> Government's foremost job is to focus society on achieving the public interest [….] Governance is a way of describing the links between government and its broader environment - political, social and administrative. (RILEY, 2004 apud GRÖNLUND; HORAN, 2004, p. 719).

Autores como Okot-Uma (2000) e Stiglitz, Orszag e Orszag (2000) também adotam uma definição de governo eletrônico que se aproxima do conceito de governança, principalmente por entenderem que a influência do governo eletrônico não se restringe ao ambiente de governo, implicando alterações mais profundas na relação com a sociedade.

Maggiolini (2005) propõe que se faça também uma distinção entre administração eletrônica, que corresponderia ao uso das TICs na gestão dos processos internos do governo, e governo eletrônico, que deveria ser atribuído às ações de governo:

> Hoje a expressão *e-government* é sinônimo de utilizações da Tecnologia da Informação e Comunicação na administração pública. Porém, em sua definição, o governo eletrônico é uma maneira avançada, eficiente e eficaz de governar ou de dar suporte as atividades de governo. Esta é a definição. Mas atualmente o que temos de fato nesse campo é somente um modo fortalecido, diferente e inovador de organizar a gestão interna da administração pública, a gestão de pessoal, a gestão de recursos – como qualquer empresa faz. O governo eletrônico também é utilizado para fornecer novos serviços públicos, além de disponibilizar antigos serviços públicos de modo mais desenvolvido. [Estes serviços] não têm propriamente nada a ver com atividades de governo, e sim com *e-administration*, ou administração eletrônica. (MAGGIOLINI, 2005, p. 2).

Vaz (2003) coloca mais três questionamentos importantes para a compreensão do que seja governo eletrônico:

> **a) Para ser governo eletrônico é preciso usar a Internet?**
> Uma primeira necessidade é a delimitação dos pontos de contato entre governo eletrônico e Internet. A literatura não responde com precisão se aplicações que não utilizam a Internet devem ser consideradas como aplicações de governo eletrônico ou não.
> **b) Qualquer aplicação que usa a Internet é governo eletrônico?**
> Se qualquer uso da Internet pelos governos puder ser considerado governo eletrônico, caem por terra definições como as de ONU e ASPA (2002), que separa governo, administração e governança eletrônica. Ao mesmo tempo, fica-se com um conceito genérico a ponto de não ter utilidade, a exemplo do que já existe hoje, sem uma consolidação do conceito.
> **c) Qualquer provimento de serviços por Internet é governo eletrônico?**
> Como decorrência das questões anteriores, tem-se que é preciso responder à pergunta se implantar governo eletrônico resume-se a implantar o provimento de serviços através de um portal. A integração de processos e sistemas está subjacente sob a forma do questionamento da existência de um nível mínimo de integração de processos que delimita o que pode ser considerado governo eletrônico. (VAZ, 2003, p. 85, grifos do autor).

Pinho (2008a) sintetiza tais questões e avança na discussão ao propor o uso de um conceito ampliado de governo eletrônico, que não se limita ao uso das TICs para provisão de serviços, incorporando a variável política na definição:

> Por outro lado, dado o avanço da tecnologia, entendemos que o governo eletrônico não deve ser visto apenas por meio da disponibilização de serviços online mas, também, pela vasta gama de possibilidades de interação e participação entre governo e sociedade e pelo compromisso de transparência por parte dos governos. Em outras palavras, as TICs contêm um enorme potencial democrático, desde que haja definição política no sentido da participação popular e da transparência. (PINHO, 2008a, p. 475).
> [...]
> A forma ampliada de governo eletrônico não nega as conquistas da forma restrita, mas passa a considerar duas frentes interconectadas: por um lado, um Estado mais responsivo, aberto à participação da sociedade e transparente e, por outro, considera um papel protagonista da sociedade civil, atribuindo a essas possibilidades, por intermédio dos cidadãos e/ou de movimentos sociais, de checar, aferir, controlar o governo (de maneira mais geral, o próprio Estado) e, ainda, de assumir um papel propositivo. Tais considerações estão profundamente imbricadas à questão da transparência, o que demanda não só um papel democrático do governo, mas, também, uma capacidade política da sociedade civil. (PINHO, 2008a, p. 477).

Em suma, é possível perceber que ao longo do tempo foram sendo imputados ao conceito de governo eletrônico os valores e as expectativas dos governos quanto ao uso das TICs, fazendo com que a definição variasse segundo as perspectivas de quem o define, dando origem a conceituações tão distintas como governança eletrônica (*e-governance*), serviços eletrônicos (*e-services*), administração eletrônica (*e-administration*) e democracia eletrônica (*e-democracy*).

Com isso, o conceito foi estendido além do seu sentido original, em um processo do tipo *conceptual stretching* de que fala Sartori (1970)[9], tornando difícil obter uma definição mínima do quê seja governo eletrônico.

Do ponto de vista deste estudo, o que pretendemos é trabalhar o próprio conceito de governo eletrônico, mostrando como ele é constantemente construído em certas áreas profissionais, em determinados momentos políticos e ao longo de circunstâncias históricas distintas. Em outras palavras, enfatizam-se aqui as determinações dos conceitos e os fatores que levam determinadas dimensões a serem privilegiadas em detrimento de outras. Por isso, não pretendemos adotar um conceito único de governo eletrônico. Na avaliação do programa de governo eletrônico do Brasil iremos acompanhar a definição que foi adotada em cada governo (FHC e Lula) ao longo do seu desenvolvimento, tendo como base a variável política em sua relação com a democracia. A seguir, são feitas considerações sobre democracia e transparência dos atos públicos.

2.2. Democracia e Informação

Held (1996), ao discorrer sobre os modelos de democracia, mostra que da própria definição da palavra democracia, derivada da junção dos termos gregos *demos* (povo) e *kratos* (poder ou regra), pode-se deduzir que um dos seus princípios básicos seja a necessidade de prestação de contas dos representantes perante os

[9] Segundo Sartori (1970), um conceito pode ser descrito por duas propriedades fundamentais: a extensão e intenção. Intenção se refere às propriedades inerentes ao conceito. Extensão representa a classe de entidades às quais o conceito se aplica. Para Sartori há sempre um problema de *trade-off* entre a duas.

representados: “[The] rulers should be accountable to the ruled; they should, in other words, be obliged to justify their actions to the ruled and be removable by the ruled [and] that rulers should be accountable to the representatives of the ruled”. (HELD, 1996. p. 3). Tal necessidade é inerente à própria concepção de democracia, segundo o autor:

> Part of the attraction of democracy lies in the refusal to accept in principle any conception of the political good other than that generated by 'the people' themselves. […] **Democracy has been championed as a mechanism that bestows legitimacy on political decisions when they adhere to proper principles, roles and mechanisms of participation, representation and accountability.** […] Democracy has been recelebrated as a way of containing the powers of the state, of mediating among competing individual and collective projects, and of rendering key political decisions accountable. In political circumstances constituted by a plurality of identities, cultural forms and interests, each perhaps articulating different prescriptive regimes, democracy is seen, moreover, to offer a basis for tolerating and negotiating difference. (HELD, 1996. p. 297, grifo nosso).

Podemos encontrar mais elementos para este debate em Sartori (1994), que ao discorrer sobre a democracia governada e a democracia governante, toca em pontos essenciais do tema. A sua análise tem como base o conceito de democracia representativa derivada de um processo eleitoral, já que, segundo Sartori, para que haja uma democracia, é necessário um governo que represente o povo governante, e essa representação é obtida por meio de eleições. Ao analisar os conceitos de opinião pública e a importância do processo eleitoral para a construção da democracia, Sartori afirma que uma questão essencial é compreender qual é a base informativa de que o público dispõe para formar a sua opinião. Como as eleições devem representar as decisões do povo, é necessário considerar como o povo adquire opiniões que o facultem a decidir por um ou outro governante. Este processo de formação da opinião pública orientará as escolhas e, portanto, a qualidade do processo democrático derivado das eleições. Segundo Sartori:

> Em síntese, a opinião pública é antes de tudo um conceito político. Isso significa que uma opinião sobre coisas públicas é – deve ser – uma opinião exposta à informação sobre as coisas públicas. Concluindo, a opinião pública pode ser definida da seguinte maneira: um público, ou uma multiplicidade de

> público, cujos estados de espírito difusos (opiniões) interagem com fluxos de informações relativas ao estado da *res pública.* (SARTORI, 1994, p. 125).

Bobbio (1986), ao citar Habermas e sua teoria sobre opinião pública, já advertia a respeito da importância da publicidade dos debates para discussão e crítica dos atos do poder público:

> A esfera privada do público ou, dito de outra forma, a relevância pública da esfera privada, ou ainda da assim chamada opinião pública, que pretende discutir e criticar os atos do poder público e exige para isso, e não pode deixar de exigir, a publicidade dos debates, tanto dos debates propriamente políticos quanto dos judiciários. (BOBBIO, 1986, p. 88).

Para Held, a base informativa é importante para a própria participação política:

> If enhanced political participation is to be informed participation - participation that bears directly on the quality of the decision-making process - then how political power should be exercised becomes a pressing matter both enlightened understanding and effective participation are essential for creating the possibility of an informed share in government. (HELD, 1996, p. 320).

Quanto a isso, Sartori (1994) adverte sobre a presença de dois complicadores, ao considerar a existência de uma opinião pública que é pública no sentido de ser disseminada entre o público - a opinião que se tornou pública -, e uma opinião que o público forma por si mesmo: a opinião do público. Além disso, existe a influência no processo dos meios de comunicação e da propaganda. Em certos casos, o elemento informativo nem chega a estar presente no processo de formação da opinião pública como, em um exemplo extremo, nos regimes ditatoriais. Para Sartori: “embora seja plausível que a multiplicação dos canais [de informação] aumente a quantidade e a abrangência das informações, é menos claro porque aumentaria também sua correção ou objetividade”. (SARTORI, 1994, vol. 1, p. 143).

A apatia do público em buscar informações é parte do problema, mas os processos de informação também podem ser acusados de três pecados, segundo Sartori: insuficiência quantitativa, tendenciosidade e pobreza qualitativa. Quanto ao primeiro item, Sartori diz que não é convincente por vivermos em uma época em que dispomos de informações até em excesso (SARTORI, 2001), e a imensa quantidade de informações disponibilizadas pela Internet é um bom exemplo disso. A tendenciosidade é parte da explicação, mas o que mais chama a atenção na sua análise é a má qualidade da informação. As informações são truncadas, modificadas, simplificadas e alteradas pelos meios de comunicação. Além disso, Sartori assume que a busca de informações políticas é quase sempre função de indivíduos com níveis superiores de educação, e estes só se motivam a obtê-las quando isso lhes traz algum benefício.

Retomando o tema da importância da publicidade dos atos públicos, Bobbio (1986), ao escrever sobre a democracia e o poder invisível, cita um dos lugares-comuns sobre a democracia: que ela é o governo do visível e que, por princípio, nada deva permanecer escondido. Bobbio define como uma síntese a expressão “governo do poder público em público”. No caso, a palavra público assume dois significados: oposição a privado e oposição a secreto. Mas, como bem observa Bobbio, estes dois significados não são coincidentes. Bobbio diz que um dos eixos fundamentais do regime democrático sempre foi considerar que as decisões e atos do governo devam ser conhecidos pelo povo soberano, visto que este é definido como um governo direto do povo ou controlado pelo povo, e não é possível controlar aquilo que não se conhece ou se mantém escondido. Este caráter público do poder, aberto e não secreto, permanece como um dos critérios fundamentais de distinção entre Estado Constitucional e Estado Absoluto. Bobbio, citando Carl Schmitt (BOBBIO, 1986, p. 88), lembra que existe um nexo entre o princípio da representação e o caráter público do poder, definindo representar como uma forma de apresentar, de tornar visível. A representação, portanto, seria algo possível apenas na esfera do público, do visível. Neste contexto, o governo eletrônico poderia assumir um importante papel, porque uma das suas principais características é a possibilidade de ampliar a disponibilização de informações.

Sem entrar em maiores considerações sobre as diferentes concepções de Democracia tratadas por Held (1996), é importante destacar que os debates sobre os modelos de democracia na atualidade mostram a existência de um valor comum a todas as concepções - o princípio da autonomia. Este princípio é definido por Held da seguinte forma:

> Persons should enjoy equal rights and, accordingly, equal obligations in the specification of the political framework which generates and limits the opportunities available to then; that is, they should be free and equal in the determination of the conditions of their own lives, so long as they do not deploy this framework to negate the rights of others. (HELD, 1996, p. 301).

Para a realização do princípio da autonomia é imprescindível a criação de um sistema coletivo de decisões que envolva a participação intensa dos cidadãos em todos os assuntos políticos que os afetem, e para que este sistema funcione, entre outras condições, é necessário que haja um esclarecimento dos cidadãos sobre as matérias de seu interesse. Para isso, Held diz que é preciso haver: “open availability of information to help ensure informed decisions in public affairs”. (HELD, 1996, p. 324).

Um ponto interessante tratado por Held diz respeito à possibilidade trazida pelas novas TICs para realização do ideal de uma democracia participativa:

> The simple juxtaposition of participatory with liberal representative democracy is now in flux given development in information technology, which put simultaneous two-way communication within reach of large population. **The merits of participatory democracy have to be re-examined now its technical feasibility is closer at hand.** As one commentator has recently argued, it is unacceptable to dismiss all types of direct democracy as if they could be realized only through ‘unmediated popular voting on a take it or live it basis’ for direct democracy can take several different institutional forms, just as liberal representative democracy does. (HELD, 1996, p. 327, grifo nosso).

Algumas formas de participação já são, inclusive, tecnicamente possíveis, como aponta Held:

> A second domain of experimentation in expanding the democratic public realm lies in developing ‘voter feedback’ mechanisms on central public issues. These would combine television and telephone networks being built by the private sector at present with local governments and national institutions. These experiments could be designed to improve the process by which citizens form political judgments and to enhance the mechanisms whereby 'professional politicians' are informed about citizens' views and priorities. Examples might include e-mail access to public fora, special Internet 'noticeboards' to create debate and survey opinion on troubling matters, and more elaborate access to television and radio networks to generate new spheres of public debate and information provision. (HELD, 1996, p. 322).

Held, todavia, adverte que estes novos mecanismos não são capazes de gerar, por si só, uma sociedade mais aberta e informada, assunto ao qual voltaremos adiante:

> Democratic mechanisms like the ones above do not necessarily lead to more open, informed patterns of public life. They would require vigorous political support, including clear legal definition and state funding, if the conditions for their development and expansion were to be established. But without new initiatives in these domains it is hard to see how the democratization of the state, in principle and in practice, could succeed in the long term. (HELD, 1996, p. 322).

Mais recentemente, Urbinati (2006) coloca novas questões sobre a democracia representativa, ao discorrer sobre a existência de duas escolas distintas de pensamento: um modelo eleitoral de democracia (do qual Sartori é um bom exemplo) e um modelo representativo. Para Urbinati:

> As eleições “engendram” a representação, mas não “engendram” os representantes. No mínimo, elas produzem um governo responsável e limitado, mas não um governo representativo. (URBINATI, 2006, p. 193).

Urbinati indica ainda a existência de uma terceira teoria, que se situa além dos dois modelos anteriores, ao admitir a presença de uma categoria de representação que se manifesta dinamicamente ao longo dos mandatos. Neste tipo de representação,

os representantes devem agir no interesse dos representados, e de forma responsiva a eles. Mais especificamente sobre o tema desta pesquisa, neste tipo de representação é importante considerar a influência das:

> Múltiplas fontes de informação e as variadas formas de comunicação e influência que os cidadãos ativam através da mídia, movimentos sociais e partidos políticos dão o tom da representação em uma sociedade democrática, ao tornar o social político. Vontade e juízo, a presença física imediata (o direito ao voto) e uma presença idealizada mediada (o direito à livre expressão e à livre associação) estão inextricavelmente entrelaçados em uma sociedade que é ela mesma uma confutação viva do dualismo entre a política da presença e a política das idéias, uma vez que toda presença é um artefato do discurso. (URBINATI, 2006, p. 202).

O governo eletrônico, portanto, ao influir na publicização das informações governamentais e na transparência dos atos do governo, teria um importante papel na representação dos governos.

Embora não haja intenção de discutir em maior profundidade a teoria democrática ou contrapor suas diferentes vertentes, os trechos citados mostram a importância comum dada à base informativa de que os cidadãos dispõem para avaliar os governos, seja quanto à necessidade de prover informações para uma melhor escolha no processo eleitoral, seja porque na própria definição de representação está implícita a existência de representados, e estes, por definição, devem ter acesso às informações sobre o que seus representantes fazem em seu nome. Grande parte da literatura entende esse compromisso de “prestar contas” como parte do conceito de *accountability*, que apresentaremos a seguir.

2.3. *Accountability* e Transparência

O debate teórico surgido nos últimos anos sobre *accountability* é relacionado ao fato de as discussões sobre o conceito terem sido colocadas na agenda pública em meados dos anos 1990, no contexto da segunda geração de reformas do Estado.

Como já vimos anteriormente, após a primeira geração de reformas, responsável pelo surgimento de programas de desregulamentação, privatizações, concessões e o estabelecimento de parcerias entre governo e iniciativa privada, redefinindo as relações do Estado com a sociedade e o mercado, surge uma segunda onda de mudanças, centrada na temática de maior eficiência e aumento da participação da sociedade na gestão e provisão de serviços públicos. Além da busca de melhorias no controle e na participação social, tais mudanças propunham uma gestão mais eficiente e também a re-legitimação social e política do Estado. (OFFE, 1999; OSZLAK, 1998; CLAD, 2000).

Durante esta geração de reformas surgiram debates sobre a acessibilidade das informações públicas e, conseqüentemente, o aperfeiçoamento da prestação de contas dos governantes à sociedade. As questões relativas à prestação de contas dos governantes e da sua responsabilização democrática são tratadas na literatura norte-americana, e em grande parte da literatura nacional, sob o termo *accountability*. Assim, o tema da *accountability* se insere na agenda da segunda geração de reforma do Estado, seja no sentido de melhorar o controle e a participação nas políticas públicas, ou também como forma de legitimação do próprio governo (CLAD, 2000).

Apesar do tema da *accountability* ser relativamente freqüente no debate internacional dos últimos anos, o termo não está precisamente definido na literatura. Além disso, como já alertava o trabalho pioneiro de CAMPOS (1990), ainda não há uma tradução desta expressão para a língua portuguesa, ainda que muitos autores utilizem as expressões responsividade ou responsabilidade como traduções do termo original.

Ainda que alguns autores situem o surgimento do conceito no final da idade média (DUBNICK, 2003), é importante frisar que a dificuldade de sua caracterização provém, em grande parte, de uma série de distorções que ocorreram ao longo dos últimos anos:

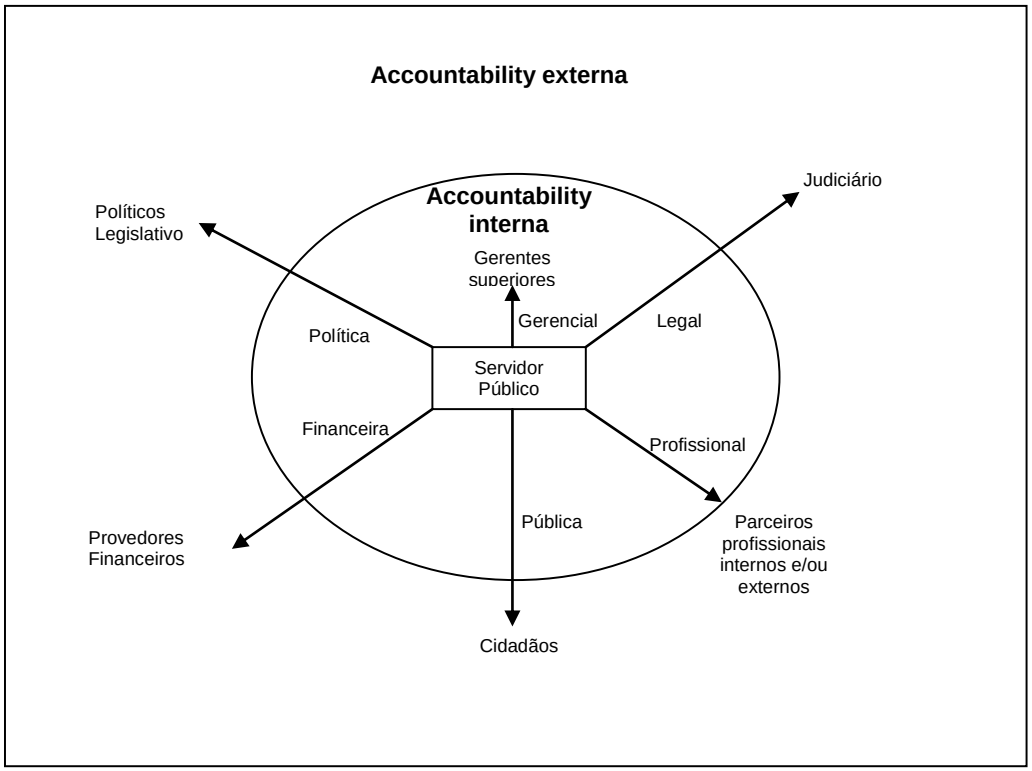
> Accountability has served as a traditional anchor for the modern state since its emergence in late Middle Ages, and it was critical to the transformation of monarchial rule into representative government and popular rule. […] **The concept of accountability has been mobilized in recent years to serve the needs of those who regard it as a central means for the pursuit of a wide range of highly desirable objectives. In the process, the concept has become increasingly ambiguous [and] can result in distractions, distortions and misunderstandings of the term and thus compromise both its analytic and practical usefulness in comprehending and conducting modern governance.** (DUBNICK, 2003, p. 6, grifo nosso).

Para uma melhor compreensão do conceito é possível estabelecer como ponto de partida algumas definições. A ONU define sinteticamente *accountability*, para línguas não-inglesas, como relacionado ao "agir com responsabilidade e de forma responsiva ao mesmo tempo"[10]. Segundo Heeks (1998), esta definição requer:

> That some set of recipients receives information about the outcomes of decisions made by identified individuals who are source decision makers; that those sources can be made to explain their decisions and that some sanctions can be imposed if the explanations are unsatisfactory. (HEEKS, 1998, p. 6).

Quando esta ação se relaciona ao setor público, podem ser definidas diferentes dimensões de *accountability*. Sem entrar em maiores detalhes a respeito, Heeks (1998) apresenta uma síntese da terminologia em que são definidas onze dimensões internas e externas de *accountability*. O esquema 1, a seguir, apresenta essas dimensões segundo a terminologia adotada pela UNPAN (HEEKS, 1998).

[10] Esta definição está presente nos documentos disponibilizados em seu *website*: http://www.unpan.org/



Esquema 1 - Dimensões da *accountability* no setor público

Fonte: HEEKS, 1998, p. 9.

Nota: Adaptado pelo autor.

Analisando a figura, notam-se dimensões internas e externas de *accountability*. Entre as internas temos a *accountability* gerencial, do servidor público a seus superiores imediatos, e a *accountability* profissional, do servidor público a seus parceiros profissionais (como os parceiros podem ser externos também, na figura a indicação da relação situa-se na fronteira interno/externo). Quanto às formas de *accountability* externas, temos a *accountability* política, ligando o servidor às esferas políticas de legitimação da organização, representada geralmente pelo poder legislativo; a *accountability* legal, representada pela relação entre o servidor e o sistema legal, em geral representado pelo poder judiciário; a *accountability* financeira, relacionada ao servidor e às diferentes instituições que provêem financiamento para a organização e a *accountability* pública, relacionada aos cidadãos em geral. Para o escopo deste trabalho, esta última dimensão é a que mais se relaciona ao papel desempenhado pelo governo eletrônico, já que o texto mostra que ela pode ser entendida não só pela relação de legitimação do governo perante os cidadãos, mas também pela relação do cidadão como cliente de produtos

oferecidos pelo setor público, um dos focos do governo eletrônico, como veremos a seguir no capítulo que explora as suas diferentes dimensões.

Já a OECD, em suas publicações, adota uma definição mais normativa, definindo *accountability* como:

> Obligation to demonstrate that work has been conducted in compliance with agreed rules and standards or to report fairly and accurately on performance results vis a vis mandated roles and/or plans. This may require a careful, even legally defensible, demonstration that the work is consistent with the contract terms. (ORGANISATION..., 2002, p. 15).

Como pudemos observar, tanto as definições da OECD, quanto as da ONU focam primordialmente em um viés de prestação de contas. Przeworski, Stokes e Manin (1999) ampliam esse entendimento associando-o à representação, ao introduzir o conceito de que a *accountability* implica a existência de sanções ou incentivos associados à prestação de contas, em um processo de mão dupla. Para eles, um governo é *accountable* se os cidadãos podem discernir entre governos representativos e não representativos e aplicar sanções ou incentivos apropriados, mantendo os bons governantes e destituindo os demais. Dessa forma, os mecanismos de *accountability* atuariam desde os resultados das ações dos governantes até à fase de aplicação de sanções pelos cidadãos, sendo as eleições apenas um de tais mecanismos de punição (PRZEWORSKI; STOKES; MANIN, 1999).

O’Donnell (1998) separa as formas de *accountability* em dimensões verticais e horizontais. As formas de *accountability* vertical seriam representadas pelas eleições, pelas reivindicações que possam ser proferidas sem risco de coerção e pela cobertura regular pela mídia das mais visíveis dessas reivindicações e dos atos ilícitos praticados pelas autoridades públicas. Estas ações podem ser realizadas individualmente ou por meio de ação organizada ou coletiva, tendo em vista aqueles que ocupam posições em instituições do Estado, eleitos ou não.

Quanto à responsabilização dos políticos eleitos, realizada por meio de eleições, O'Donnell (1998) adverte que há certa desconfiança de que este não seja um meio muito efetivo de *accountability*, até em poliarquias formalmente institucionalizadas. De fato, vários estudos mostram que as eleições, apesar de constituírem a fonte primordial de *accountability* em um regime democrático, são limitadas como instrumento de controle dos governantes pelos governados, já que os resultados do processo eleitoral dependem de outras instituições políticas, como o sistema eleitoral e partidário, e das regras que o orientam (PRZEWORSKI, 1999; PRZEWORSKI; STOKES; MANIN, 1999; LOUREIRO, 2003). Para O'Donnell (1998), os impactos das reivindicações na mídia precisam ser complementados por ações que efetivem as punições dos atos julgados ilícitos, ainda mais se considerarmos que, na maioria dos casos, os processos de investigação partem de agências do próprio governo.

A *accountability* horizontal decorre dos componentes republicanos e liberais das poliarquias, entendidas por O'Donnell como uma síntese complexa de três correntes ou tradições históricas – democracia, liberalismo e republicanismo. O conceito liberal é relacionado à necessidade de impedir a usurpação de direitos, em especial pelo Estado. Já o componente republicano implica o cumprimento dos deveres públicos em sujeição à lei e de forma devotada ao interesse público. Para O'Donnell, essas duas tradições promovem uma relação conflituosa entre as esferas do público e do privado, mas a tradição democrática, que por princípio não reconhece limites ou distinções entre privado e público, impõe o direito positivo de participação nas decisões do *demos*. As poliarquias conjugariam essas três tradições dentro da estrutura do Estado. O'Donnell prossegue definindo que a *accountability* horizontal se processa pela:

> Existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até mesmo a instauração de processos de impeachment contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas. (O'DONNELL, 1998, p. 40).

Para que esta possa ser efetiva, é necessária a existência de agências estatais autorizadas e dispostas a supervisionar, controlar, retificar e punir ações ilícitas cometidas por autoridades de outras agências estatais. A *accountability* horizontal é produto de uma rede de agências que tem seu cume nos tribunais comprometidos com a *accountability*. Entre os mecanismos que possibilitam a *accountability* horizontal, O'Donnell cita a existência de informação confiável e adequada, uma mídia razoavelmente independente, instituições de pesquisa e disseminação associadas a agências apoiadas publicamente, independentes do governo, responsáveis pela coleta e organização de dados, amplamente disponíveis em um vasto leque de indicadores. Para que isso ocorra, é necessário que os instrumentos de publicidade das informações governamentais, tais como audiências públicas, publicidade dos atos governamentais na Internet e disponibilidade de informações sobre o governo, entre outros, sejam de fácil acessibilidade e inteligibilidade para os cidadãos.

Stark e Bruszt (1998) contribuíram para a discussão com o conceito de responsabilidade política estendida ao longo de todo um mandato, e não apenas no processo eleitoral, envolvendo uma pluralidade de atores dentro do Estado e na sociedade:

> Por responsabilidade política estendida nos referimos à imbricação dos centros de tomada de decisões em redes de instituições políticas autônomas que limitam a arbitrariedade dos governantes no poder [...]. Ela estende a responsabilidade "horizontalmente" em um conjunto de relações através das quais os executivos são forçados à responsabilidade política por outras instituições estatais [...] A responsabilidade política estendida se diferencia, em segundo lugar, da simples responsabilidade eleitoral porque, ao contrário do caráter episódico desta última, ela é estendida no tempo. (STARK, BRUSZT, 1998, p. 26).

Partindo do pressuposto de que *accountability* se relaciona não só com a responsabilização, mas também com a responsividade, podem ser buscadas definições mais específicas de sua relação com a democracia. Ospina, Grau e Zaltsman (2004), ao discorrerem sobre os movimentos de reforma da gestão pública, definem dois tipos de *accountability*. Um denominado *accountability* política

e outro denominado *accountability* gerencial. A *accountability* política ocorre quando os responsáveis por desenhar ou conduzir políticas públicas prestam contas dos seus atos aos cidadãos. Para os autores, este tipo de *accountability* é definido sob o paradigma tradicional da administração pública e deve ser entendido como uma das condições fundamentais do sistema político democrático. A *accountability* gerencial, avaliada dentro dos paradigmas da nova administração pública, se refere à prestação de contas dos gerentes em relação à consecução dos objetivos e metas definidos e/ou acordados nas políticas públicas, em especial quanto à alocação de recursos. Neste tipo de *accountability*, a responsabilidade recai principalmente sobre a eficiência e a efetividade no uso dos recursos alocados aos programas considerados.

Abrucio e Loureiro (2005) definem *accountability* democrática como: “a construção de mecanismos institucionais por meio dos quais os governantes são constrangidos a responder, ininterruptamente, por seus atos ou omissões perante os governados” (ABRUCIO; LOUREIRO, 2005, p. 75). Quanto a isso, vale lembrar que na definição dos requisitos básicos para uma democracia efetiva, formulada por Dahl (1997), uma característica-chave é a contínua responsividade do governo às preferências dos seus cidadãos, considerados politicamente iguais. Sendo a democracia um sistema político inteiramente ou quase inteiramente responsivo aos cidadãos, estes devem ter a oportunidade de formular suas preferências, expressá-las por meio da ação individual e/ou coletiva e tê-las consideradas nas ações governamentais.

Sintetizando estas considerações, pode-se entender *accountability* democrática como um princípio que se expressa em mecanismos institucionais que devem continuamente constranger os governos a prestar contas à sociedade e aos outros atores do sistema político (legislativo, judiciário etc.). Para a sua plena realização, tais mecanismos institucionais devem garantir o controle público das ações dos governantes, para que os cidadãos não sejam apenas informados sobre aquelas ações, mas possam também influir na definição das metas coletivas, não somente por meio das eleições, mas ao longo dos mandatos dos seus representantes, garantindo a responsabilização ininterrupta dos governos. A *accountability* democrática inclui diferentes etapas: 1) a prestação de contas dos governantes, em especial quanto à disponibilização de informação correta e transparente aos

cidadãos e 2) a sua responsabilização em sentido estrito, isto é, envolvendo a aplicação de recompensas aos governantes (como, por exemplo, a sua reeleição) ou de punições quando os seus atos forem desaprovados ou rejeitados (como, por exemplo, gerando derrotas eleitorais, impeachment ou restrições à sua autonomia e limitação dos seus poderes). Em suma, a *accountability* refere-se não só à prestação de contas pelos governantes, mas também às sanções que possam ser aplicadas pelos cidadãos.

Como vimos anteriormente, a *accountability* se vale de mecanismos institucionais que a favoreçam ou a reforcem. Desta forma, mesmo que seu mecanismo básico opere por meio das eleições, os desenhos institucionais das democracias contemporâneas permitem e demandam a existência de outros instrumentos de controle e fiscalização do governo, garantindo a responsabilização ininterrupta dos governos.

O estudo do Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) denominado "La responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana" (CLAD, 2000) enumera cinco mecanismos de responsabilização dos governos. Os dois primeiros são típicos dos modernos Estados democráticos: os controles “clássicos” – fundamentados no Estado de direito e que incluem aspectos procedimentais, administrativos, judiciais e auditorias, entre outros – e o controle parlamentar, com o Legislativo supervisionando e tornando públicos os atos do Executivo, incluindo aqueles realizados pela burocracia. Além desses, o estudo do CLAD inclui o controle pelos resultados, dentro de uma concepção evidente de gerencialismo na gestão pública; a competição administrada entre os serviços do Estado, quando fornecidos tanto por órgãos governamentais como privados, e, por último, o controle social, com os agentes sociais assumindo papéis mais ativos na concepção de políticas públicas e na supervisão dos seus resultados. A participação da sociedade, embora problemática e de difícil implementação, porque pode depender de fatores difíceis de serem controlados, como o interesse do próprio público, é importante para aproximar o poder público do cidadão. A difusão da informação pública constitui uma das condições fundamentais para o êxito deste processo, pois se os cidadãos obtêm informações muito incompletas a respeito das ações do poder público, enfrentarão dificuldades na avaliação dos seus

governantes. Isso é significativo quando consideramos que a existência de acentuada assimetria de informação entre a população e as agências responsáveis pelo fornecimento de serviços públicos essenciais como, por exemplo, abastecimento de água, funcionamento do sistema de transporte público e fornecimento de energia, entre outros, prejudica sensivelmente a população menos informada, justamente aquela que mais necessita de tais serviços.

É fundamental que os mecanismos verticais e horizontais, tais como definidos por O'Donnell (1998), se complementem, de tal forma que a *accountability* seja um princípio regulador das ações do governo. No contexto da reforma do Estado mais voltada ao controle do gasto público, a responsabilização pelos controles procedimentais clássicos, por meio de mecanismos internos à administração, como, por exemplo, a fiscalização da atuação dos servidores públicos, ou por meio de mecanismos externos, pela atuação dos tribunais de contas, auditorias independentes e do poder judicial, pode tornar mais transparente a informação sobre o orçamento e o gasto público, potencializando a ação fiscalizadora da sociedade sobre o Estado.

2.4. *Freedom of Information* e a e-Democracia

Com a emergência das discussões sobre democracia e do tema da *accountability* nos últimos vinte anos, surgiram inúmeras comissões governamentais responsáveis pelo debate sobre transparência governamental e a necessidade de liberdade de acesso às informações públicas, assim como se consolidaram, em muitos países, organizações da sociedade civil voltadas à discussão destes temas (CAMPAIGN..., 1997, 2000; COMMITTEE..., 2002). Como exemplo, podemos citar as associações civis nos Estados Unidos da América (EUA) que discutem a implantação destas legislações nas esferas federal e estadual de governo, assim como as especificidades e limites do acesso às informações públicas (CAMPAIGN..., 1997).

Apesar de os debates sobre a liberdade de informação terem recebido maior destaque nos últimos anos, em especial pelas suas conexões com a temática da

democracia, tais discussões não são recentes. A primeira Lei relacionando a liberdade de acesso às informações públicas data de 1766 e faz parte do Ato de Liberdade de Imprensa da Suécia. Nos EUA, o *Freedom of Information Act* federal data de 1966. Atualmente, mais de 70 países possuem legislações que permitem o livre acesso à informação governamental e vários outros discutem a introdução de mecanismos semelhantes.[11]

Conhecidas nos países de língua inglesa como *Freedom of Informations Laws (*ou *Acts*), estas legislações variam muito de país a país e existem em diferentes graus de institucionalização, enfocando questões que vão desde o que pode ser acessado, a forma de acesso (em geral por meio de *websites*) e a gratuidade do serviço. Em geral, todas contêm cláusulas de exceção, ou seja, uma descrição das informações que não poderão ser disponibilizadas por se referirem a segredos de Estado (SPECK [org], 2002). Nessas legislações, a decisão sobre a liberação e disponibilização das informações é em geral delegada a uma terceira instância, habitualmente aos tribunais (casos dos EUA, Austrália e Nova Zelândia). Vários países europeus já contam com leis de liberdade de informação e a sua aplicação é uma das orientações da Comunidade Européia aos países membros como forma de prover maior transparência administrativa, principalmente na área econômica. Um exemplo marcante de tal disposição é o artigo 255º do tratado que instituiu a Comunidade Européia, estabelecendo que:

> Todos os cidadãos da União e todas as pessoas singulares ou coletivas que residam ou tenham a sua sede social em um Estado-Membro têm direito de acesso aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho da União Européia e da Comissão Européia. (COMISSÃO..., 2003a, 2003b).

O Brasil é um dos países que não possui legislação específica a esse respeito, embora haja instrumentos legais que permitem a um cidadão obter informações públicas. No Brasil, o princípio básico da acessibilidade de informações deriva do *habeas data*, explicitado na Lei Federal nº 9.505/97. Por este princípio, cada cidadão tem o direito de acessar, e eventualmente corrigir, as informações pessoais contidas

[11] Informações disponíveis em: <http://www.freedominfo.org/>. Acesso em: 14 jul. 2008.

nos arquivos governamentais, em especial os remanescentes dos serviços secretos do regime militar. A Constituição Federal de 1988 assegura também amplo acesso à informação pública, não só quanto ao direito de informar, como quanto ao direito coletivo de ser informado (BRASIL, 1999, artigo 5º, incisos XIV e XXXIII). A Constituição Federal explicita também que a publicidade dos atos de governo deve se estender a todas as instâncias de governo, incluindo a administração direta, indireta e fundacional (BRASIL, 1999, artigo 37). A Lei federal nº 8159/91 (BRASIL, 1991) estabelece o direito de pleno acesso a quaisquer documentos públicos, de arquivos públicos e privados, excetuados os considerados sigilosos, cuja divulgação possa por em risco a segurança da sociedade e do Estado (SPECK [org], 2002).

Após um período de abertura de informações dos governos, acompanhando a onda de democratização que percorreu vários países nas últimas décadas, houve um nítido retrocesso, sob a justificativa da necessidade de combate ao terrorismo, promovido por vários países depois dos atentados de 11 de setembro de 2001 nos EUA. As restrições de informações governamentais são mais marcantes nos EUA e na Europa, mas afetam outros países não diretamente envolvidos no combate ao terrorismo (POPE, 2002). Embora no caso dos EUA o conflito de interesses entre partidários da liberdade de informação e os setores de inteligência do governo seja cada vez maior, a tendência mundial tem sido voltada a uma abertura e uma transparência sempre mais amplas.

Associando os temas da democracia, *accountability*, transparência governamental e liberdade de informação, alguns autores indicam a existência de mudanças mais significativas na sociedade. Para Fountain (2001), a sociedade está vivendo sob a influência de novos paradigmas: o da era da informação e o da dominação do setor de serviços sobre outros setores da economia. Para o citado autor, novos paradigmas surgem concomitantemente ao desenvolvimento da Sociedade da Informação. O governo eletrônico seria o resultado da transposição dos novos paradigmas para o ambiente do governo.

Castells (1999, 2000, 2001a) aprofunda este tema, ao analisar a constituição de uma nova sociedade da Era da Informação, na qual os reflexos do desenvolvimento tecnológico seriam responsáveis por enormes transformações na sociedade como

um todo. Neste contexto, o próprio Estado, afetado por tais transformações, teria alterado a sua forma de atuação e interação com a sociedade. Para Castells, as novas TICs, e em especial a Internet, teriam a mesma importância no atual momento que o surgimento das máquinas teve para a era industrial, não só por permitirem um grau de interação jamais visto, mas também por permearem campos diversos, como a economia e a sociedade (CASTELLS, 2001b, p. 1). Em relação à influência da Internet na democracia, Castells afirma que:

> The Internet was expected to be an ideal instrument to further democracy – and stills is. Political information can be easily accessed, so citizen can be almost as well informed as their leaders. With government goodwill, all public records, as well as a wide range of non-classified information, could be made available online. Interactivity makes it possible for citizens to request information, voice their opinion, ask for a personalized answer from their representatives. Instead of the government watching people, people could be watching their government –which is actually their right, since the theory people are the master of the place. (CASTELLS, 2001b, p. 155).

A emergência de novas formas de governança na era digital permitiria o surgimento da chamada democracia eletrônica, ou democracia na era eletrônica (OKOT-UMA, 2000, STIGLITZ; ORSZAG; ORSZAG, 2000, ORGANISATION..., 2003). Segundo Okot-Uma:

> Broadly, Electronic Democracy (eDemocracy) refers to the processes and structures that encompass all forms of electronic communication between Government and the Citizen. In a narrower perspective, eDemocracy refers principally to the processes and structures that encompass all forms of electronic communication between the Electorate and the Elected. (OKOT-UMA, 2000, p. 6)

De acordo com a ONU, a democracia eletrônica tem no governo eletrônico um dos seus principais constituintes:

> **E-government, democracy, and e-participation are the foundation of e-democracy**. Today, we see citizen discussions and activism affecting the

> politics and governance of most developed countries. With the easy access of information and knowledge in the information age, the notion of e-citizen is taking root. The question, therefore, that most governments will have to answer with this potential new savvy e-citizen coming of age, is what will be the value added of e-government to the daily lives of the people. (UNITED NATIONS, 2007, p. 172, grifo nosso).

O seu mais recente relatório expõe novas considerações sobre o tema, incluindo questões como *accountability* democrática, participação, transparência e legitimação dos governos:

> It may therefore be possible for the public to act as either customer or citizen, depending on the circumstance and need (and more importantly, the legitimacy of both roles must be built into governance […] This view is notably consistent with a recent and thoughtful consideration of the impacts of online connectivity and digital technology and democracy – and the importance of reconfiguring government-public engagements, enhancing the communicative power of citizens, and refurbishing legislative bodies and processes accordingly. **It is here where the participative rubric of e-government must be broadened beyond the service delivery realm to include notions such as democratic accountability, participation, and transparency and legitimacy.** If is here where e-government entails more institutional innovation – often derived through more direct forms of public engagement and stakeholder partnerships. (UNITED NATIONS, 2008, p. 101, grifo nosso).

Alguns dos princípios da democracia eletrônica podem ser extraídos dos critérios estabelecidos pelo grupo denominado *Government Online International Network* - GOL-IN (GOVERNMENTS..., 2001). Este grupo foi inicialmente formado por representantes governamentais do G8[12], e posteriormente expandido para outros países[13]. De acordo com esta proposta, a democracia eletrônica visa fortalecer os valores democráticos por meio do uso das novas tecnologias, em especial o governo eletrônico. Para isso seriam necessárias quatro etapas:

> **1. Ensuring access to and accessibility of national government information**

[12] G8 é o grupo formado pelos países mais ricos do mundo, ou originalmente "Group of Seven and Russia": Canadá, França, Alemanha, Itália, Japão, Rússia, Reino Unido e Estados Unidos.

[13] Os novos países participantes são: Finlândia, Hong Kong, Hungria, Israel, Coréia, Holanda, Noruega, Singapura e Suécia.

> An e-democracy or online public consultation can only be established on the twin pillars of electronic access and accessibility. Knowledge of government decisions and plans is important to members of the public and interest groups, so that they can take action when they do not agree with what is being planned or undertaken. The transparency of national government is a first step towards the realisation of a lively and useful process of online public consultation.
>
> **2. Conducting pilot projects in the field of electronic public consultation**
>
> Initiatives for online public consultation vary in approach, goal, target group, breadth of subject, use of technical tools, territorial level etc. The experiments are undertaken within an administrative space defined by existing institutions, and are intended to provide experience and to show what is actually involved in online public consultation. Evaluations of these experiments thus constitute valuable material and might eventually lead to an institutionalisation of the consultations and adaptations of existing institutions.
>
> **3. Co-ordinating the pilot projects, compiling the resulting experiences and developing a certain standard for online public consultation**
>
> Governments need to consider what online public consultation actually involves, which methods are suitable, what technical tools and supporting services they will need and what conditions must be met by a successful process. The clustering and exchange of knowledge allows experiments to move forward beyond the limits of a certain state-of-the-art situation. Furthermore, the process of clustering and exchange of knowledge in this field gradually leads to a harmonisation of products and processes.
>
> **4. Formally adjusting the policy process: making changes in institutions and legislation**
>
> Successful implementation of online public consultations in policy processes requires the adjustment of existing rules and the formulation of new ones. In this way, practices that are considered as desirable or have evolved through experimentation are codified and regulated. Changes to and formulation of rules will not result only from the direct requirements of online public consultation. Nonetheless, it is interesting to see the extent to which countries are actively preparing a set of rules that will enable online public consultation to become common practice in the preparation of policy. (GOVERNMENTS..., 2001, p. 3).

Segundo estes princípios, mesmo na fase de implantação de uma democracia eletrônica, o acesso e a acessibilidade das informações governamentais deveriam ser assegurados. Uma das bases da democracia eletrônica é oferecer ao público a oportunidade de consultar eletronicamente informações governamentais, e não apenas obter uma permissão formal de acesso às informações. Uma democracia eletrônica só pode ser estabelecida com base nestes pilares: acesso e acessibilidade. Sem bons acessos eletrônicos e acessibilidade das informações governamentais, o público não saberá que decisões são tomadas e quais planos estão sendo desenvolvidos pelas administrações públicas, portanto não poderá julgá-los convenientemente. Como a formação de uma opinião pública consistente

não é factível sem o direito às informações governamentais, uma opinião fundamentada não pode ser expressa sem o conhecimento dos planos e das decisões dos governos. É importante que o público e também os grupos organizados da sociedade obtenham essas informações, porque de posse das mesmas, poderão interferir em caso de necessidade. A transparência dos governos constitui, portanto, o primeiro passo para a realização deste processo.

No campo da teoria democrática, o que mais se aproxima dos conceitos de democracia eletrônica pode ser encontrado nos princípios da democracia participativa. Segundo as propostas dos teóricos da democracia participativa, a partir da constatação que as esferas públicas e privadas estão imbricadas de forma muito complexa nas sociedades contemporâneas, as eleições são insuficientes como mecanismos de *accountability*, o que leva à necessidade de pensar novas formas de interação entre governo e sociedade. Esta questão central da teoria da democracia participativa foi sintetizada por Held:

> The state must be democratized by making parliament, state bureaucracies and political parties more open and accountable, while new forms of struggle at the local level (…) must ensure that society, as well as the state, is subject to procedures which ensure accountability. (HELD, 1996, p. 266).

De forma geral, estes mecanismos de interação assumem diversas formas, que guardam semelhança com aqueles que são propostos nos trabalhos sobre a democracia eletrônica:

> In the North and West the need to democratize political institutions has mostly been confined to questions of reforming the process whereby party leaders are selected and changing electoral rules. Other issues which are raised include the public funding of elections for all parties meeting a minimum level of support; genuine access to, and more equitable distribution of, media time; freedom of information (for example in Britain, abolition of many of the regulations concerning state secrecy); decentralization of the civil service to the regions; the defense and enhancement of local government powers against rigid, centralized state decisions; and experiments to make government institutions more accountable and amenable to their 'consumers'. (HELD, 1996, p. 317).

Held avança um pouco mais nestas questões ao afirmar que não é tão simples estender-se na participação além das formas tradicionais. Alguns dos problemas a respeito são:

> [It's very problematic] in complex societies to extend the realm of democracy from periodic involvement in elections to participation in decision-making in all spheres of life. The problems posed by the coordination of large-scale communities are, he admitted, considerable. It is hard - if not impossible - to imagine any political system […] in which all citizens could be involved in face-to-face discussions every time a public issue arises. (HELD, 1996, p. 267).
> […]
> Many of the central institutions of liberal democracy - competitive parties, political representatives, periodic elections - will be unavoidable elements of a participatory society. Direct participation and 'control over immediate locales', complemented by party and interest-group competition in governmental affairs, can most realistically advance the principles of participatory democracy. (HELD, 1996, p. 269).

É possível que isso explique o motivo pelo qual alguns autores (incluindo também aqui grande parte dos objetivos propostos em programas de governo eletrônico) consideram que o combate à exclusão digital, por meio de políticas públicas que visam a promoção da inclusão digital, deva constituir uma dimensão importante dos programas de governo eletrônico em sua relação com a democracia (CHAIN et al., 2004; FERRER; SANTOS, 2004). Essa questão também se relaciona com a diminuição da desigualdade no acesso às novas tecnologias e na ampliação dos espaços públicos, o que poderia ter reflexos positivos para o aumento da participação e deliberação.

Manuel Castells também concorda que o avanço em direção a uma democracia mais participativa, em especial pelo papel representado pela Internet, esbarra em problemas que ainda não foram devidamente solucionados, entre os quais a crise de legitimidade e de eficiência pela qual passa o mundo atual:

> Therefore, for the time being, rather than strengthening democracy by fostering the knowledge and participation of the citizens, use of the Internet tends to deepen the crisis of political legitimacy by providing a broader launching platform for the politics of scandal. The problem, naturally, is not with the Internet, but with the kind of polity our society is generating. (CASTELLS, 2001b, p.158).

Embora reconheça o poder das novas TICs, Castells afirma que para concretizar tal ideal é preciso, antes de tudo, fortalecer as instituições, o sistema de representação política, aprofundar a democracia participativa, buscar o estabelecimento de consensos e a formulação de políticas públicas mais efetivas, o que demanda, em princípio, a existência de governos responsáveis (*accountable*) e verdadeiramente democráticos (CASTELLS, 2001b, p. 282).

Ainda que nos pareça bastante prematuro afirmar que estamos caminhando em direção a uma democracia eletrônica, do nosso ponto de vista, este conceito assume grande importância porque se refere, principalmente, às possibilidades de aumentar a capacidade de transparência, participação democrática e *accountability* proporcionada pelo governo eletrônico (PRADO, 2004).

3. PROGRAMA DE GOVERNO ELETRÔNICO DO BRASIL

Este capítulo apresenta a análise do programa federal de governo eletrônico, incluindo também as iniciativas de transparência relacionadas ao governo eletrônico e uma perspectiva do desenvolvimento do programa brasileiro em contexto mundial. Como o programa passou por momentos distintos ao longo dos mandatos dos presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, cada período será tratado separadamente.

Como foi dito anteriormente, a análise tem como base o conceito de desenvolvimento institucional. Segundo Pierson (2004), este conceito é mais amplo e tem especificidades em relação ao de mudança institucional e o de escolha institucional. O conceito de mudança envolve processos em que ocorrem alterações abruptas ou intempestivas. Já a escolha institucional implica deliberação intencional e pressupõe uma concepção funcionalista que considera as instituições e os resultados (em grande medida) das escolhas estratégicas de atores racionais. O conceito de desenvolvimento permite analisar transformações que ultrapassam as ações individuais e apresentam uma temporalidade de mais longo prazo. Por isso, são levadas em consideração a seqüência dos eventos ou processos e as variações no ritmo das transformações, mais ou menos lentas e graduais.

Um dos pontos principais da análise de desenvolvimento institucional considera as transformações graduais das instituições marcadas por situações de *path dependence*. Conforme Pierson argumenta:

> “To summarize briefly, in settings where self-reinforcing processes are at work political life is likely to be marked by four features:
> 1. Multiple equilibria. Under a set of initial conditions conducive to positive feedback, a range of outcomes is generally possible.
> 2. Contingency. Relatively small events, if occurring at the right moment, can have large and enduring consequences.
> 3. A critical role for timing and sequencing. In these path-dependent processes, when an event occurs may be crucial. Because early parts of a sequence matter much more than later parts, an event that happens 'too late' may have no effect, although it might have been of great consequence if the timing had been different.

> 4. Inertia. Once such a process has been established, positive feedback will generally lead to a single equilibrium. This equilibrium will in turn be resistant to change.“ (PIERSON, 2004: 44)

Neste tipo de análise são também importantes os momentos ou conjunturas críticas que produzem mudanças significativas ou pontos de inflexão da trajetória assumida. Estas conjunturas são consideradas críticas porque alteram os arranjos institucionais ou criam novas trajetórias que, por sua vez, podem criar uma nova condição de *path dependence*.

> Social scientists generally invoke the notion of path dependence to support a few key claims: specific patterns of timing and sequence matter; starting from similar conditions a range of social outcomes is often possible; large consequences may result from relatively "small" or contingent events; particular courses of action, once introduced, can be virtually impossible to reverse; and consequently, political development is often punctuated by critical (PIERSON, 2004, p.18).

Para Pierson (2004), estes momentos críticos podem marcar oportunidades para grandes reformas institucionais, e são seguidos, geralmente, por períodos de estabilidade das instituições.

A seguir, é apresentado o programa de governo eletrônico durante o governo de Fernando Henrique Cardoso.

3.1. Programa de Governo Eletrônico na gestão de Fernando Henrique Cardoso

Antecedentes

Como foi apresentado anteriormente, o surgimento do governo eletrônico está associado aos movimentos de reforma do Estado, em especial na qualidade de um dos mais efetivos instrumentos de controle das contas públicas e de melhoria da eficiência dos processos governamentais. De forma geral, estes objetivos, presentes nos processos de reforma do Estado, não foram comuns apenas ao caso brasileiro:

> A dimensão fiscal tem enorme relevância na agenda atual de reformas do Estado, especialmente nos países periféricos ou nos chamados mercados emergentes, como o Brasil e outros países latino-americanos, que vivem grave crise fiscal derivada de problemas não só internos, mas também externos, nessa era de economia globalizada. (BRASIL, 2002a, p. 153).

A necessidade de estabilização monetária foi a principal plataforma de governo para a eleição de Fernando Henrique Cardoso. Isso foi evidente desde o início da sua gestão, quando a agenda de governo passou a se concentrar na gestão macroeconômica:

> A estabilização monetária alcançada pelo Plano Real fortaleceu o presidente Fernando Henrique Cardoso, que pôde, principalmente no seu primeiro mandato, montar uma engenharia institucional que julgava adequada para modificar o cenário macroeconômico. (ABRUCIO; LOUREIRO, 2002, p. 72).

Tal contexto não era exclusivamente restrito ao caso brasileiro, como aponta Rezende:

> **As políticas de reformas dos anos 90 foram centradas numa tensão entre o ajuste fiscal e a mudança institucional. Reduzir os gastos**

> **públicos e ao mesmo tempo criar mecanismos para as instituições funcionarem melhor foram os temas centrais das reformas.** A comparação entre os programas de reforma gerenciais mostra tal formato programático e que, na maioria deles, houve uma preponderância do ajuste fiscal sobre a mudança institucional, embora tais objetivos sejam aparentemente complementares à elevação da performance. Isto se explica pelo fato de que a pressão por ajuste fiscal foi uma razão decisiva para iniciar as reformas, especialmente nos casos de maior renda, ou mesmo nos países de renda intermediária. O forte interesse no ajuste fiscal inibiu que as mudanças institucionais mais qualitativas fossem introduzidas. **A prioridade política do ajuste fiscal comprimiu as outras dimensões da reforma. O caso brasileiro e latino-americano foi tipicamente dessa natureza.** (REZENDE, 2002, p. 227, grifos nossos).

No Brasil, essa agenda também foi responsável pelo aumento do poder e da influência da área fiscal do governo na condução das políticas:

> Para além de sua importância tradicional em qualquer Estado contemporâneo, especialmente em tempos de dificuldades financeiras, o Ministério da Fazenda fortaleceu-se de modo particular no governo Fernando Henrique. [...] A Fazenda atuou politicamente como mecanismo de controle dos outros ministérios nos quais os titulares foram nomeados como resultado das negociações para obter apoio no Congresso, fazendo com que eles se ajustassem às necessidades de controle das contas públicas. [...] O reforço do núcleo econômico e sua capacidade de aproveitar os caminhos abertos anteriormente, a prioridade dada à estabilização monetária e a força política oriunda do sucesso do Plano Real favoreceram o Governo Federal a realizar várias reformas político institucionais no âmbito das finanças públicas. (ABRUCIO; LOUREIRO, 2002, p. 72).

Em 1999, a política fiscal que já vinha sendo adotada pelo governo FHC tornou-se ainda mais restritiva, em parte pelo contexto dos enormes constrangimentos externos derivados das crises financeiras de 1997 e 1998 que tiveram grandes repercussões no Brasil, forçando o governo a solicitar ajuda ao Fundo Monetário Internacional e a desvalorizar o câmbio no início de 1999. Além de promover mudanças na política cambial e monetária, em especial com a adoção do câmbio flutuante e a criação de um regime de metas inflacionárias, o governo federal viu-se constrangido a efetivar um rigoroso programa de ajuste fiscal com objetivo de gerar superávits primários, necessários à garantia de solvência junto aos seus credores,

reduzindo a relação entre a dívida pública e o PIB (LOUREIRO; TEIXEIRA; PRADO, 2008).

Em tal contexto foi aprovada, em tempo recorde e com relativamente elevado nível de aprovação do Congresso, a Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal. Esta Lei teve por finalidade estabelecer normas de finanças públicas voltadas à responsabilidade na gestão fiscal (BRASIL, 2000a). Sem entrarmos em maiores considerações a respeito dos objetivos da Lei, é oportuno destacar que a mesma estabeleceu regras obrigando os entes federativos a apresentar relatórios e demonstrativos fiscais, a serem publicados em meio de amplo acesso público, inclusive por meio da Internet. Embora a publicação na Internet seja facultativa, a Lei teve o mérito de intensificar o controle sobre as contas públicas, principalmente por conta das sanções fiscais aplicáveis no caso de descumprimento das suas determinações. Com isso, além dos Tribunais de Contas, outras instituições públicas, como o Ministério da Fazenda e o Ministério Público dos estados, passaram a analisar mais detalhadamente a situação fiscal dos entes federativos no Brasil.

É importante destacar que o início da reforma administrativa, parte do processo mais amplo de reforma do Estado, ocorreu em um ambiente de pouco desenvolvimento no uso das TICs pelo governo. Como demonstrou o estudo de avaliação das reformas gerenciais ocorridas em 123 países realizado por Kamarck (2000 apud: BRASIL, 2002a, p. 170), em apenas 14 experiências o uso de tecnologias de informação foi parte prioritária das agendas da reforma.

Na avaliação que o Comitê Executivo do Governo Eletrônico (CEGE) fez em 2002 do processo de criação do programa, foi destacado que o potencial de realização de transações em escala global e com custos reduzidos proporcionado pelas novas TICs, em especial pela popularização da Internet, era pouco conhecido na época dos primeiros estudos para a implantação do programa federal de governo eletrônico. Dois fatores, porém, apontavam para a importância destas novas tecnologias em um futuro próximo:

> [Em] primeiro [lugar ocorreu] a transferência da gestão do processamento de informações, dos especialistas dos Centros de Processamento de Dados – CPD, para os usuários, com o advento da microinformática. A partir de então, ganharam ampla disseminação o processamento distribuído e o ambiente para conectividade, por meio da criação de redes locais e posteriormente, de redes conectando estas redes locais. Isso possibilitou a popularização do ambiente virtual da Internet, que até então se restringia ao meio acadêmico. Em segundo lugar, foram desenvolvidos modelos de negócios para a Internet, que abordavam as relações entre empresas e destas com seus consumidores e até mesmo entre eles, denominadas respectivamente, transações B2B, C2C e B2C[14]. Ou seja, transações entre empresas, entre consumidores finais e entre empresas e consumidores finais. (BRASIL, 2002b, p. 4).

Esses fatores mostravam que as novas TICs e o uso mais intensivo da Internet ofereciam um caminho a ser aproveitado pelo governo, em especial quanto às demandas que se impunham pelos movimentos de reforma do Estado:

> Todo esse movimento evidenciava a manifestação de novos parâmetros e mecanismos de impulsão da atividade econômica, a partir da exploração do conhecimento e da informação como relevantes e inovadores fatores produtivos. O espaço virtual e sua dinâmica ensejam o crescimento da chamada "nova economia", acompanhado de simultâneas e igualmente expressivas transformações na cultura e nos padrões de sociabilidade. Neste contexto, a Internet não surge somente como uma nova tecnologia da informação, **mas também como uma forma inovadora de organização da economia e da sociedade como um todo, conformando nova arquitetura tecnológica, econômica, política, organizacional e de gestão coletiva. A capacidade de produção do conhecimento utilizando a informação, disponível em escala ampliada, será mais importante do que nunca.** (BRASIL, 2002b, p. 4, grifo nosso).

As inovações começaram a ser assimiladas no contexto do Plano Diretor da Reforma do Estado (BRASIL, 1995, p. 67) e do Plano Plurianual (PPA) do Governo Federal referente ao período de 2000 a 2003[15]. Se no PPA não há menções explícitas ao governo eletrônico, porque o programa ainda não havia sido formalizado, o tema fica mais evidenciado nas ações da Sociedade da Informação (BRASIL, 2000b). Vinculado ao Ministério da Ciência e Tecnologia e criado pelo Decreto nº 3.294 de 15 de dezembro de 1999, o programa foi estruturado em sete

---

[14] As siglas referem-se às seguintes modalidades de transações: *Business to Business* (B2B), *Citizens to Citizens* (C2C) e *Business to Citizens* (B2C).

[15] As prioridades do PPA 2000 – 2003 estão expressas na Lei nº 9.811, de 28 de julho de 1999.

grandes linhas de ação: mercado, trabalho e oportunidades; universalização de serviços para a cidadania; educação na sociedade da informação; conteúdos e identidade cultural; governo ao alcance de todos; pesquisa e desenvolvimento de tecnologias-chave e aplicações e, finalmente, infra-estrutura avançada e novos serviços. O programa foi criado com a intenção de promover o desenvolvimento de TICs que permitissem a aquisição, armazenamento, processamento e distribuição da informação por meios eletrônicos, incluindo rádio, televisão, telefone e Internet, em sintonia com o princípio de "*no wrong door*"[16].

Como mostra o documento-base do programa (BRASIL, 2000b)[17], a Sociedade da Informação buscava observar princípios e metas de inclusão, eqüidade social e econômica, de respeito às diversidades e identidades culturais, de sustentabilidade do padrão de desenvolvimento com respeito às diferenças regionais, de participação social e de democracia política. Em sua introdução é explicitado que: "Na era da Internet, o Governo deve promover a universalização do acesso e o uso crescente dos meios eletrônicos de informação **para gerar uma administração eficiente e transparente em todos os níveis**." (BRASIL, 2000b, p. v, grifo nosso). A análise do restante do documento revela, porém, que o foco principal do programa Sociedade da Informação estava muito centrado na promoção do comércio eletrônico e na conseqüente integração entre governo, mercado e fornecedores, não havendo maiores considerações sobre o tema da transparência governamental além do que foi citado. A proposta de criação do programa de governo eletrônico aproveitaria as ações do programa Sociedade da Informação que enfatizavam o uso das TICs para a promoção de novas formas eletrônicas de interação entre o governo e o cidadão, mantendo o programa Sociedade da Informação com direcionamento para os segmentos empresarial e de pesquisa científica e tecnológica (BRASIL, 2006b, p. 20).

No Plano Diretor, as primeiras referências ao futuro programa de governo eletrônico são relativas à estruturação da "Rede do Governo":

---

[16] Por este princípio, o cidadão deve receber a assistência específica que busca, independentemente do canal de acesso. A iniciativa, comum em vários países, é geralmente materializada em um portal de entrada que direciona o acesso aos serviços procurados. No Brasil, bons exemplos deste tipo de portal são o Portal Rede Governo e o Portal Brasil.

[17] Mais informações sobre este programa podem ser obtidas em: <http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/18878.html>.

> [O governo deve estruturar] uma moderna rede de comunicação de dados interligando de forma segura e ágil a administração pública, permitindo assim um compartilhamento adequado das informações contidas em bancos de dados dos diversos organismos do aparelho do Estado, bem como um serviço de comunicação (baseado em correios, formulários, agenda e "listas de discussão", todos eletrônicos) **de forma a poder repassar à sociedade em geral e aos próprios órgãos do governo, a maior quantidade possível de informação, contribuindo para melhor transparência e maior eficiência na condução dos negócios do Estado.** (BRASIL, 1995, p. 66, grifo nosso).

A proposta de constituição de uma rede intergovernamental, todavia, só começaria a ser colocada em prática com o programa da Infovia Brasil, durante o governo Lula, como veremos na seção seguinte. Mais além, no trecho do documento que aborda os Sistemas de Gestão Pública (Controle e Informações Gerenciais), encontramos o que pode ser identificado como o início de um movimento, por parte do governo federal, em direção à criação do programa de governo eletrônico:

> **Os sistemas administrativos voltados para a gestão pública [...] [tem como] objetivo [...] permitir a transparência na implementação das diversas ações do governo, possibilitando seu acompanhamento e avaliação, bem como a disponibilização das informações não privativas e não confidenciais para o governo como um todo e a sociedade**. Para este fim, foram desenvolvidos ou encontram-se em desenvolvimento vários sistemas de informações, com graus variados de automação. [...] Estes sistemas têm sido, independentemente das intenções de sua concepção inicial, voltados para as necessidades operacionais da administração pública, tornando secundárias ou inexistentes tanto as informações gerenciais quanto as de interesse público. Conseqüentemente, não têm exercido a função de instrumentos de apoio à tomada de decisão. **É necessário um projeto que permita a interligação e o redirecionamento estratégico dos diversos sistemas de informação, de forma a incorporar os novos conceitos de gestão do aparelho do Estado.** Além de estabelecer padrões de integração e de suporte tecnológico adequados ao desenvolvimento de novos sistemas, mantendo e melhorando os atuais, é preciso buscar informações coletadas de forma coerente e sem duplicidade e processadas com segurança e eficiência, que possuam um caráter gerencial e sejam disponibilizadas para toda a administração pública. **Aumentando a confiabilidade e diminuindo os custos destes sistemas*, será possível torná-los acessíveis à sociedade, para que esta controle e julgue o desempenho da administração pública*.** Com isso, os sistemas também estarão articulados com os objetivos do Projeto Cidadão e da Rede de Governo, ao permitir que a disponibilização destas informações ocorra por vários meios (com ênfase em sistemas de fácil

> acesso como a INTERNET) alimentados permanentemente pelos serviços e recursos da Rede do Governo. (BRASIL, 1995, p. 67, grifos nossos).

Embora esta primeira visão dos sistemas de informação que seriam implantados pelo governo no contexto da Reforma do Estado tenha considerado como objetivo central a incorporação das novas TICs para a melhoria da gestão do aparelho do Estado, notava-se uma preocupação quanto à possibilidade de tais instrumentos realmente permitirem maior transparência e controle social do governo, como podemos perceber nos trechos grifados das citações acima.

Em 1999, um episódio externo, o advento do *bug* do ano 2000, ou *bug* do milênio, marcou uma conjuntura crítica, segundo a terminologia de Pierson (2004), na trajetória do programa de governo eletrônico, ao prover indiretamente condições para sua efetiva criação. A experiência proporcionada pela gestão do Programa do *bug* do ano 2000[18], resultante da necessidade de reorganizar a área tecnológica do governo em um processo que mobilizou toda a administração federal em parceria com amplos segmentos do setor privado e da sociedade civil, foi responsável também pelo aprendizado de diversas inovações tecnologias e pelo desenvolvimento de novos relacionamentos entre o governo e os demais setores da sociedade, por meio de transações do tipo G2G, G2B e G2C[19]. Segundo Pedro Parente, Ministro da Casa Civil na época:

> "O *bug* do milênio foi o primeiro esforço concentrado do governo na área de sistemas de tecnologia de informação e informática. E onde exatamente se constatou que havia inúmeras ações do governo na área, mas absolutamente descoordenadas [...] Concluído o tema do *bug* do milênio, surgiu a idéia de aproveitar essa dinâmica (mais que a estrutura) que foi criada com o *bug* do milênio para fazer verdadeiramente um programa de Governo Eletrônico. E de fato foi um esforço coordenado." (PEDRO PARENTE, 2006)[20].

---

[18] Este programa foi criado em março de 1999 e finalizado no início de 2000, conjuntamente com o sítio eletrônico da Comissão Coordenadora que centralizava as informações sobre as suas atividades. Apesar disso, algumas informações sobre esta Comissão ainda podem ser acessada no portal da Rede Governo: <http://www.e.gov.br/a2000/Relatorio_de_Atividades.asp>.

[19] Os termos citados referem-se às seguintes relações: G2G - relações intra e entre governos; G2B - relações entre governo e empresas fornecedoras e investidores e G2C – relações entre governo e cidadãos.

[20] Entrevista realizada em 2006 por Eduardo Henrique Diniz, Alexandre Fernandes Barbosa e Álvaro Ribeiro Botelho Junqueira.

Como mostra Sólon Lemos Pinto, que na época era o secretário da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e depois passou a exercer o cargo de secretário executivo do CEGE, essa experiência de coordenação de ações foi importante também para a legitimação da SLTI na condução do programa:

> "Então isso mostrou o seguinte: a área de TI do governo pode coordenar ações. Vamos aproveitar essa mobilização, que foi o sucesso do [Programa do *bug* do] ano 2000 e vamos criar uma forma de coordenação, vamos criar um programa coordenado de informatização do governo. Aí surgiu o decreto de outubro de 2000, que era um decreto para propor diretrizes e políticas para as novas formas eletrônicas de interação, mas que ainda não falava de governo eletrônico." (SÓLON LEMOS PINTO, 2006)[21].

Esse processo todo confluiu na formulação dos conceitos, diretrizes e propostas do Programa de Governo Eletrônico (BRASIL, 2002b), apresentadas a seguir.

A criação do programa

Os primeiros estudos para a formulação de um programa de governo eletrônico propriamente dito foram elaborados pelo Grupo de Trabalho em Tecnologia da Informação (GTTI), uma comissão interministerial criada em 2000 com a finalidade de examinar e propor políticas, diretrizes e normas relacionadas às novas formas eletrônicas de interação[22]. O grupo era composto de representantes dos seguintes órgãos da administração federal: Ministérios da Ciência e Tecnologia, Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Justiça, Comunicações, Planejamento, Orçamento e Gestão, Casa Civil, Gabinete de Segurança Institucional e Secretaria de Estado da Comunicação de Governo da Presidência da República.

[21] Entrevista realizada em 2005 por Eduardo Henrique Diniz e Alexandre Fernandes Barbosa.
[22] A comissão foi criada pelo Decreto Presidencial de 03 de abril de 2000, publicado no D.O.U. de 04.04.2000, Seção I, pág. 4.

Posteriormente foram incorporados ao GTTI representantes dos Ministérios da Saúde, Educação, Fazenda e da Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel (BRASIL, 2002b).

A participação de representantes de amplos setores da estrutura governamental na composição do GTTI indicava que o programa não estava sendo visto apenas como uma questão de tecnologia, ainda mais se considerarmos que a coordenação não estava vinculada à área tecnológica, como no caso do Programa Sociedade da Informação, gerenciado pelo Ministério da Ciência e Tecnologia, mas sim diretamente à Presidência da Republica.

O Programa de governo eletrônico resultante foi formalizado na publicação "Proposta de Política de Governo Eletrônico para o Poder Executivo Federal", de 20 de setembro de 2000 (BRASIL, 2001a), e implementado sob a coordenação política da Presidência da República, com apoio técnico e gerencial da SLTI, que ficou responsável pelo planejamento estratégico, coordenação interministerial e emissão de normas relacionadas à área de informática. A atuação foi sustentada pelo CEGE, que era integrado pelos Secretários-Executivos (e cargos equivalentes) dos ministérios e órgãos da Presidência da República[23].

O CEGE foi criado para dar suporte e garantir a sua implementação, visto que havia certo receio do governo federal de que a sua implantação não atingiria o sucesso almejado sem o comprometimento dos altos escalões do governo, como revela o próprio entendimento do governo durante o processo de estabelecimento do programa:

> De particular importância na implementação do Programa tem sido o seu patrocínio por dirigentes públicos em posições de liderança estratégica. Assim, o Chefe da Casa Civil é o Presidente do Comitê de Governo Eletrônico e o Secretário de Logística e Tecnologia da Informação exerce as funções de secretaria-executiva. Em cada Ministério, existe a expectativa de que a liderança seja exercida pelo Secretário-Executivo, que é o dirigente em segundo nível na estrutura hierárquica, geralmente voltado aos assuntos de natureza técnica e administrativa. (BRASIL, 2002b, p. 16).

[23] O CEGE foi instituído pelo Decreto Presidencial de 18 de outubro de 2000, publicado no D.O. do dia 19 de outubro de 2000. Seção 1, páginas 3.

A função principal do CEGE era formular a política, estabelecer diretrizes, coordenar e articular as ações de implantação do Governo Eletrônico. Seu desenho institucional reforçava a importância que o governo atribuía ao programa, pois durante a gestão de FHC, o núcleo estratégico foi responsável pela articulação das ações do governo. Essa importância é reforçada ao lembrarmos uma das estratégias adotadas pelo governo FHC para tratar os assuntos prioritários da agenda de governo, descrita por Costa: "[...] outras medidas reforçaram a estrutura de coordenação e controle da Presidência, como a transformação dos secretários-executivos em elementos de ligação informal entre a Presidência da República e os ministérios." (COSTA, 2002, p. 29).

A proposta partiu da presença de um amplo conjunto de serviços pré-existentes na Internet, embora marcados por uma fragmentação institucional resultante do fato de as iniciativas existentes partirem de órgãos distintos e serem desenvolvidas com propósitos diferentes. Como facilitador, havia o Portal único de serviços e informações ao cidadão, denominado Rede Governo[24]. A criação de uma política para a área visava agregar estes serviços em um arcabouço único, ou pelo menos, dentro de padrões comuns à esfera federal de governo. Entre os serviços disponíveis na época, destacava-se a entrega de declarações do Imposto de Renda, emissão de certidões de pagamentos de impostos, divulgação de editais de compras governamentais (ComprasNet), cadastramento de fornecedores governamentais, matrícula escolar no ensino básico, acompanhamento de processos judiciais, acesso a indicadores econômicos e sociais e a dados dos censos, prestação de informações sobre aposentadorias e benefícios da Previdência Social, envio de mensagens pelos Correios por meio de quiosques públicos e informações sobre programas do Governo Federal. O programa buscou reunir as ações em andamento, articulando-as sob a condução do CEGE (BRASIL, 2001a).

É importante destacar que, na época de criação do programa, o Brasil contava com aproximadamente 13 milhões de usuários da Internet, o que tornava a promoção de

[24] Este portal foi criado em 2000, pouco antes da formalização do programa de governo eletrônico. Seu *website* pode ser acessado em: < http://www.redegoverno.gov.br/>.

serviços eletrônicos uma estratégia interessante para o governo (VILHENA, 2002, p. 117). Este é um numero bem significativo, considerando que a popularização da microinformática só foi possível nos últimos anos, como reflexo da ampliação dos sistemas de conexão com a Internet (em especial por meio da banda larga), da melhoria dos serviços de telecomunicação e da maior competitividade entre os prestadores de serviços, que permitiu reduzir os custos de conexão à Internet. Também foi importante a queda do preço dos computadores nos últimos anos, assim como a influência das campanhas de popularização da microinformática, que permitiram o acesso de uma parcela mais ampla da sociedade aos computadores pessoais. [25]

Já por ocasião da implantação do programa, o governo federal reconhecia que a falta de uma política integrada e abrangente, voltada à promoção da efetiva universalização do acesso às tecnologias da informação e aos serviços, seria um sério empecilho para o desenvolvimento do projeto (BRASIL, 2002b, 2002c). Como quase tudo na Internet, a infra-estrutura dos serviços informatizados do Governo Federal estava fundada na operação de uma malha descentralizada, fato que poderia comprometer o programa de várias formas, seja pela falta de um padrão comum de atendimento, seja pela falta de intercomunicação por meio de uma *intranet*[26] governamental (Infovia), ou ainda pela ausência de procedimentos legais mais específicos. Até o presente momento, estas questões não foram devidamente equacionadas, como bem demonstram as conclusões da auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU), como veremos mais adiante.

Em vista das dificuldades esperadas para a implantação do programa, o governo priorizou a formulação de uma política de tecnologia de informação e comunicação voltada para a administração pública. Para isso, as ações do programa foram integradas com as ações do programa Sociedade da Informação (BRASIL, 2000b). A idéia era obter uma relação de complementaridade entre ambos, visando obter ganhos de sinergia, já que, como vimos anteriormente, o programa de governo

---

[25] Um exemplo de ação desse tipo é o Projeto Cidadão Conectado - Computador para Todos, lançado pelo governo federal em 2003. Mais informações sobre este programa podem ser obtidas em: <http://www.computadorparatodos.gov.br/>.

[26] Intranet refere-se a uma rede fechada, que interliga computadores de uma mesma organização, sem acesso ao ambiente externo. A constituição de uma intranet do governo federal está sendo tratada atualmente pelo programa Infovia Brasil.

eletrônico deveria atuar principalmente sobre a máquina administrativa do Governo Federal, portanto com foco na administração do governo, e o programa Sociedade da Informação manteria seu direcionamento para os segmentos empresariais e de pesquisa científica e tecnológica, com foco direcionado ao mercado e aos relacionamentos externos do governo.

A proposta do programa de Governo Eletrônico era também de utilizar a infra-estrutura e recursos previstos no programa Sociedade da Informação para apoiar a universalização do acesso à tecnologia da informação, com atuação em três frentes fundamentais: interação com o cidadão por meio da promoção de serviços, melhoria da sua própria gestão interna e integração com parceiros e fornecedores, especialmente no controle de custos (BRASIL, 2001a).

Pelo fato de o programa ter surgido a partir do diagnóstico de problemas observados na gestão dos sistemas de informação da administração federal, o mesmo não se manteve restrito a uma abordagem estritamente tecnológica da questão, que havia caracterizado as primeiras gerações de programas de governo eletrônico (REINHARD; DIAS, 2005; DINIZ, 2005).

Embora mantivesse o foco principal centrado na melhoria dos processos internos do governo, tais como a redução de custos, integração dos sistemas, redes e bancos de dados da administração pública, ao explorar as potencialidades das TICs no aprofundamento das ações de reforma da administração pública, o programa visava também promover a universalização do acesso do cidadão aos serviços prestados pelo governo, a abertura de informações à sociedade por meio da Internet e o controle social sobre as ações de Governo (BRASIL, 2001a), em consonância com a segunda geração da Reforma do Estado. Conforme observa Rezende:

> A Reforma Administrativa foi um dos principais eixos da segunda geração de reformas e estas combinaram de diferentes formas a necessidade de rever a performance da administração pública através de ajuste fiscal e mudança institucional. A discussão sobre os meios necessários para promover as condições para que o Estado e suas instituições funcionem mais efetivamente tornou-se uma das questões de primeira ordem na agenda de reformas. Nesse sentido, a reforma administrativa assume posição decisiva. [...] A

> agenda convergente materializou em diversas dimensões. A primeira delas recaiu sobre a necessidade de dotar a administração pública de uma lógica administrativa construída a partir de mecanismos e incentivos capazes de produzir eficiência, efetividade, e qualidade na provisão dos serviços públicos. (REZENDE, 2002, p. 224).

Todas estas ações também indicavam que o programa de governo eletrônico era considerado elemento importante da agenda governamental, pois os objetivos propostos para o programa tinham relação direta com os princípios da reforma do Estado, que ocupava posição central na agenda do governo (BRESSER, 1998; BRASIL, 1995).

Como forma de dar sustento técnico e operacional às ações do CEGE, foram criados Grupos de Trabalho (GT) que congregavam dirigentes e técnicos dos ministérios, agências e autarquias. Sua função era elaborar documentos e projetos que seriam depois submetidos à aprovação do CEGE. Os GTs eram apoiados nas equipes da SLTI e também em consultores contratados (BRASIL, 2002b, p. 17). Os GTs que tiveram mais atividade foram os seguintes:

- Universalização dos serviços;
- Universalização do acesso à Internet;
- Normas e padrões de serviços;
- Implantação da rede Br@sil.gov.

Segundo o CEGE (BRASIL, 2002b), os objetivos de longo prazo apresentados para o desenvolvimento do programa de Governo Eletrônico foram assim definidos:

> - Oferta na Internet de todos os serviços prestados ao cidadão, com melhoria dos padrões de atendimento, redução de custos e facilidade de acesso;
> - Ampliação do acesso a informações pelo cidadão, em formatos adequados, por meio da Internet;
> - Promoção da convergência entre sistemas de informação, redes e bancos de dados governamentais para permitir o intercâmbio de informações e a agilização de procedimentos;
> - Implantação de infra-estrutura avançada de comunicações e de serviços, com padrões adequados de segurança e serviços, além de alto desempenho;

- Utilização do poder de compra do Governo Federal para a obtenção de custos menores e a otimização do uso de redes de comunicação;
- Estímulo ao acesso à Internet, em especial por meio de pontos de acesso abrigados em instituições públicas ou comunitárias; e
- Fortalecimento da competitividade sistêmica da economia. (BRASIL, 2002b, p. 09).

A seguir é apresentada a análise do programa ao longo do governo FHC.

Análise do Programa no Governo FHC

A partir da conceituação de governo eletrônico discutida anteriormente e tendo como ponto de vista as classificações propostas por Reinhard e Dias (2005) e Diniz (2005), percebemos que o programa de governo eletrônico federal foi criado sob a influência da popularização da microinformática e do acesso à Internet, quando preocupações a respeito da prestação de serviços *online* pelos governos passaram a ser parte fundamental das prioridades dos programas de governo eletrônico.

Embora a preocupação com a infra-estrutura tenha sido marcante na fase de implantação do governo eletrônico, notava-se já uma clara preocupação com uma visão de governo eletrônico voltado à prestação de serviços, seja ao cidadão, seja aos fornecedores, em parte pela associação das diretrizes do programa aos princípios da Sociedade da Informação.

Apesar da menção à possibilidade de promoção da participação social e ampliação da cidadania, foco da segunda geração de reforma do Estado, ter constado dos objetivos do programa desde o seu início, estes temas não foram prontamente priorizados. Tais objetivos foram assumidos de forma mais explícita durante o governo Lula. Cumpre destacar que, embora ainda não possam ser observados resultados significativos a respeito destas possibilidades, a preocupação com o controle social sempre esteve presente como um dos objetivos do programa de governo eletrônico, tanto no governo FHC, quanto no governo Lula.

Como vimos, desde o seu início, o programa contou com apoio do núcleo principal do governo, assim como com prioridade na agenda governamental. Em 2002, ao fazer o balanço dos dois primeiros anos de seu desenvolvimento, a coordenação do programa reconheceu que o mesmo era parte do *core* da agenda de governo:

> O Governo Federal tem implementado, ao longo dos últimos dois anos, um conjunto de projetos e iniciativas de Governo Eletrônico, envolvendo a própria Administração Pública, a sociedade e o setor privado. Assimilando novas concepções, tecnologias e práticas de gestão, **a política de Governo Eletrônico foi alçada à agenda prioritária do Governo Federal.** (BRASIL, 2002b, p. 3, grifo nosso).

Na análise do programa, alguns fatores são importantes para entender seu desenvolvimento. Em relação à questão da liderança e coordenação do programa, o Comitê reconheceu a importância do comprometimento do núcleo estratégico do governo na sua implementação:

> Houve avanços quanto ao envolvimento ativo de altos dirigentes na promoção do programa e a criação da instância de coordenação estratégica com participação de altos dirigentes de todos os ministérios, o que possibilitou que a agenda do programa fosse gerida por alto dirigente com suporte técnico e inserção efetiva na instância de coordenação estratégica (Pedro Parente e depois Sólon Lemos). A criação dos grupos de trabalho permitiu a coordenação em nível interministerial dos principais projetos, explorando sinergias e inter-relações, assim como o processo de consulta e de participação junto aos ministérios na elaboração dos projetos e o engajamento no programa e a atuação integrada entre os ministérios encorajada pela instância estratégica e pela atuação nos grupos de trabalho interministeriais. (BRASIL, 2002b, p. 34).

Este comprometimento do núcleo estratégico foi fundamental para a institucionalização do programa em seus primeiros anos. Como o programa de governo eletrônico envolvia ações que deveriam ser adotadas de forma integrada pelo conjunto do governo, a falta de um apoio deste tipo poderia tornar muitas medidas inviáveis. Em relação à formulação e avaliação da política, a coordenação reconheceu como avanços do programa no governo FHC a existência de documentos, amplamente divulgados, definindo claramente a política, as suas

diretrizes, os projetos prioritários, os seus objetivos e metas, possibilitando o acompanhamento contínuo no nível estratégico do governo e a construção e disseminação de uma visão avançada de governo eletrônico, ativamente promovida e expressa em documentos.

Apesar disso tudo, algumas limitações comprometeram a continuidade do programa. Segundo a coordenação do programa, não foram previstas dotações orçamentárias próprias ou mecanismos que assegurassem a implementação dos projetos, ainda que estes tenham sido considerados prioritários pelo governo, o que levou ao contingenciamento orçamentário. Outro fator que pesou na sua descontinuidade posterior foi a ausência de instâncias de coordenação do programa no âmbito de cada ministério, assim como a falta de uma participação mais ativa no programa das unidades administrativas responsáveis pela gestão de informação e informática dos ministérios, o que acabou resultando na não implementação de projetos em outras unidades, a despeito do engajamento de altos dirigentes no programa (BRASIL, 2002b, p. 34).

Merecem ainda destaque a falta de avanço na integração das políticas voltadas para a gestão, identificadas com a reforma administrativa, a falta de assimilação da visão de governo eletrônico junto a muitas áreas do governo, prevalecendo a percepção do programa como simples informatização, a falta de indicadores de monitoramento e a ausência de um processo regular de avaliação sistemática e abrangente do programa. (BRASIL, 2002b, p. 35). De fato, até o presente momento, não houve muito progresso nessas áreas.

De forma sintética, o programa de governo eletrônico durante o governo FHC pode ser caracterizado por uma priorização dos objetivos da reforma do Estado, em especial quanto à redução de custos e à melhoria da eficiência do governo. Ao mesmo tempo, uma característica marcante foi sua inserção no *core* da agenda governamental e o suporte institucional do qual usufruiu durante o período, contando com o comprometimento dos escalões mais altos do governo e de dirigentes públicos em posições de liderança estratégica, que garantiu o apoio necessário ao seu desenvolvimento e consolidação, principalmente no tempo em que as ações do CEGE eram diretamente supervisionadas pelo Ministro da Casa Civil.

Ao final do governo FHC, um acontecimento externo teve impacto direto no desenvolvimento do programa. Os problemas decorrentes da crise energética pelos quais passava o país naquele momento, conhecida como crise do apagão, levou o governo federal a criar a Câmara de Gestão da Crise de Energia Elétrica[27]. Para gerir a Câmara foi indicado o Ministro da Casa Civil, Pedro Parente. Seu deslocamento para a coordenação da Câmara acabou, ainda que indiretamente, reduzindo a prioridade dada ao programa de governo eletrônico, que havia sido mantido na agenda governamental durante todo o período em que Pedro Parente supervisionava, de forma bastante próxima, os trabalhos do CEGE. Como relata o ex-ministro:

> "Com o Apagão eu fui obrigado a assumir a coordenação da Câmara de Gestão da Crise de Energia e aquilo me tomou muito tempo. Óbvio que aquilo era um elemento de força maior, eu tinha que tocar aquilo, o presidente me encarregou daquilo. E eu, a partir dali, não tive condição de dar ao processo a supervisão que vinha dando. De fato aconteceu, embora no meu modo de ver, não tenha havido retrocesso, só não prosseguiu com a mesma velocidade. Com certeza aconteceu isso". (PEDRO PARENTE, 2006).

A proximidade das eleições governamentais, nas quais o candidato da oposição mostrava nítida vantagem nas pesquisas eleitorais, alterou também a agenda governamental de fim de gestão, voltando as ações do governo para programas de maior impacto perante a opinião pública. Após a derrota, o governo procurou concentrar as suas forças na passagem da gestão em um ambiente de estabilidade macro-econômica.

Quanto ao programa de governo eletrônico, tais acontecimentos acarretaram a paralisia das ações do programa no período final do mandato de Fernando Henrique Cardoso. Segundo Pedro Parente:

---

[27] A Câmara foi criada pela Medida Provisória nº 2.198-5, de 24 de agosto de 2001. O texto da MP pode ser acessado em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas_2001/2198-5.htm>. Com o fim da crise em 2002, a Câmara foi extinta e suas atribuições repassadas à Câmara de Gestão de Setor Elétrico.

> “[Este processo] começa com o Apagão em maio de 2001 e liga isso com o processo de eleição, aonde o candidato do governo vai perdendo visibilidade porque se vê que ele não ganha a eleição, tudo isso tirou completamente a condição de fazer coisas mais estruturantes [quanto ao governo eletrônico]”. (PEDRO PARENTE, 2006).

Apesar das descontinuidades das ações em fim de gestão, o programa já tinha sido consolidado a ponto de criar uma situação de *path dependence* (PIERSON, 2004), que permitiu seu prosseguimento na nova gestão. Porém, esse momento marcará a passagem de governo e terá implicações com a retomada das ações no novo governo, como veremos na seção seguinte.

3.2. Programa de Governo Eletrônico na Gestão de Luiz Inácio Lula da Silva

Já em suas propostas de programa de governo, o futuro governo Lula acenava para mudanças significativas na orientação e na priorização dos projetos desenvolvidos durante o governo FHC. De forma geral, as prioridades do futuro governo estavam estabelecidas no próprio slogan de campanha: “Um Brasil para Todos - Crescimento, Emprego e Inclusão Social”, indicando uma ruptura com a agenda sintonizada com os princípios da segunda geração de reforma do Estado empreendida por FHC e tida como de princípios “neoliberais” pela oposição.

> A imensa tarefa de criar uma alternativa econômica para enfrentar e vencer o desafio histórico da exclusão social exige a presença ativa e a ação reguladora do Estado sobre o mercado, evitando o comportamento predatório de monopólios e oligopólios. O controle social dará também mais transparência e eficácia ao planejamento e à execução das políticas públicas nas áreas de saúde, educação, previdência social, habitação e nos serviços públicos em geral. A boa experiência do orçamento participativo nos âmbitos municipal e estadual indica que, apesar da complexidade que apresenta sua aplicação no plano da União, ela deverá ser estendida para essa esfera. Em outras palavras, nosso governo vai estimular a ampliação do espaço público, lugar privilegiado da constituição de novos direitos e deveres, o que dará à democracia um caráter dinâmico. (COMITÊ LULA PRESIDENTE, 2002, p. 3).

Não existia menção específica a possíveis alterações no programa de governo eletrônico nem à sua continuidade, mas quanto à política de tecnologia da informação, tema no qual estão inseridas considerações sobre governo eletrônico, temos claramente a referência ao uso das TICs e, por extensão, do governo eletrônico, como ferramenta para a inclusão digital, indicando os rumos da subseqüente reorientação do programa de governo eletrônico, de um foco centrado nos processos internos do governo que caracterizou a gestão FHC, para uma maior priorização da relação com a sociedade e com a prestação de serviços na nova gestão. O documento citado salienta os seguintes pontos:

> [...] A Tecnologia da Informação é o grande fenômeno do final do século XX e deste início de século XXI. Com a disseminação do computador, da Internet e

> da comunicação móvel, as sociedades ganharam grandes ferramentas para a massificação do conhecimento e para o aumento de produtividade das Nações, de suas indústrias, de seus serviços e do conjunto de sua atividade econômica e cultural. **O desafio, na era do Conhecimento, é evitar que a Tecnologia da Informação acabe criando um fosso entre os que têm e os que não têm acesso aos bens e à habilidade requeridos na Era Digital.** [...] Mais que nunca, a política setorial deverá ser integrada, para que aproveitemos a sinergia e os ganhos de produtividade no atendimento às demandas sociais. Temos a oportunidade histórica de tirar proveito da convergência tecnológica decorrente da digitalização dos sinais de voz, imagem e dados. [...] **A Tecnologia da Informação, ferramenta imprescindível em todos os setores da vida nacional, principalmente dentro de uma nova política de produção cultural e de acesso à informação, será colocada a serviço do desenvolvimento de uma nova consciência cidadã, crítica e participativa. [...]** O nosso governo vai estimular o pleno envolvimento da sociedade na definição das políticas setoriais, tanto do ponto de vista da inserção industrial do País quanto do emprego maciço da Tecnologia da Informação nos serviços públicos, na atividade produtiva e na educação. A Lei de Informática em vigor fornece o quadro legal a partir do qual deverão ser aprofundados os esforços no sentido do investimento em Pesquisa & Desenvolvimento, mobilizando a comunidade científica, os institutos de tecnologia e as empresas privadas para a produção de software e o desenvolvimento da microeletrônica naqueles nichos que apresentarem oportunidades tanto para a substituição de importações como para as exportações. [...] **No âmbito de uma administração pública eficaz, o novo governo dará especial atenção aos serviços ao cidadão, com atendimento de qualidade, transparente e informativo. Caberá, portanto, ao governo garantir a plena acessibilidade do cidadão, por meios digitais, à rede de serviços públicos, ampliando e tomando novas iniciativas no sentido de construir o governo eletrônico.** (COMITÊ LULA PRESIDENTE, 2002, p. 3, grifos nossos).

Finalmente, no mesmo documento, são delineados os três eixos principais a serem adotados quanto à gestão da informação:

> 1- Gestão e Governabilidade: Promover a integração horizontal e vertical das estruturas de governo e a coordenação e acompanhamento de suas ações;
> 2 - **Governo Eletrônico: Estimular a mais ampla prestação de serviços e informações de qualidade para os cidadãos**;
> 3 - Democratização do acesso às Tecnologias de Informação: Incentivar a criação de mecanismos e políticas que permitam o aprendizado, o acesso e a incorporação maciça das tecnologias de informação e que possibilitem o compartilhamento de soluções entre diferentes níveis de governo. (COMITÊ LULA PRESIDENTE, 2002, p. 71, grifo nosso).

Do ponto de vista da inserção do programa na agenda governamental, é importante avaliar, ainda que brevemente, como foram definidas as novas prioridades do governo Lula. A supor pelo discurso de campanha, com a posse do novo governo em 2003 haveria uma profunda reorientação dos programas e da agenda do governo federal, respaldada pelos compromissos assumidos em campanha de direcionar a agenda do governo para a área social. Como mostra Guimarães (2004), tal compromisso foi firmado ao longo da campanha e envolveu um amplo conjunto da sociedade que apoiou a candidatura de Lula:

> Na campanha de 2002, esta noção de pacto expressou-se fortemente nos programas, nos discursos de Lula, na propaganda eleitoral e, no segundo turno, na idéia da formação de um Conselho de Desenvolvimento Social que seria a expressão institucional deste novo pacto. Configurava-se este pacto como nacional, produtivo, selando estrategicamente alianças dos setores produtivos com interesses das classes trabalhadoras, em uma dinâmica de inclusão social. (GUIMARÃES, 2004, p. 44).

Porém, a despeito do discurso em relação à gestão FHC, parte das ações que o governo assumiu, na nova gestão, tinham muito mais um caráter de continuidade que de ruptura:

> De fato, em seu início, o primeiro governo Lula preocupou-se fundamentalmente em «acalmar» o mercado financeiro, mantendo as políticas anteriores e até aumentando o superávit fiscal prometido pelo governo FHC ao FMI. Mais: prosseguiu lentamente o programa de reformas iniciadas no período anterior (previdência e tributária). Ainda assim, para a maioria dos militantes do PT e grande parte do governo (fora a área de gestão econômica), a manutenção da política anterior foi assumida de má vontade, mas com resignação, pois ela era vista como inevitável, para manter a estabilidade tanto monetária como política. (SALLUM Jr., 2008, p. 7).

Com o início do governo, embora com o redirecionamento esperado, as ações avançaram de forma mais lenta que a desejada pela nova gestão:

> No entanto, um ano e meio após a posse do governo Lula, esta dinâmica de uma nova contratação social em torno de um plano de desenvolvimento com inclusão social apenas muito parcialmente implantou-se. (GUIMARÃES, 2004, p. 44).

É importante destacar que tal agenda se manteve durante o segundo mandato, ainda que tenha havido uma aparente priorização dos programas voltados à retomada do crescimento, com destaque para o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC):

> No segundo mandato de Lula, todos os programas anteriores foram mantidos e a estabilidade continua como foco central da política econômica. No entanto, como no início do segundo governo Lula, a estabilidade parecia assegurada, o crescimento econômico e os investimentos públicos (em infra-estrutura) ganharam a posição principal na retórica governamental (o Plano de Aceleração do Crescimento – PAC – se tornou onipresente na mídia). (SALLUM Jr., 2008, p. 7).

A formação da agenda durante o governo Lula teve como característica a necessidade de acomodar os interesses dos partidos que formam a base do governo, muito mais ampla que durante a gestão de FHC:

> A composição da coalizão que a vêm sustentando politicamente é muito mais heterogênea do que a dos governos de Cardoso. Não se trata apenas da quantidade de partidos que compartilham o governo, trata-se principalmente de sua heterogeneidade político-ideológica, embora as «doutrinas» e «princípios» não conte tanto para a maioria dos partidos políticos, basicamente clientelistas. De qualquer maneira, a coalizão governamental de Lula inclui desde partidos nitidamente conservadores – como o Partido Popular, por exemplo – até partidos de esquerda. Nesse sentido, ela é muito mais heterogênea do que a existente no período FHC. **A amplitude político-ideológica e de interesses da coalizão se manifesta, é claro, em um governo também extremamente heterogêneo, que apresenta grande dificuldade de coordenação.** A heterogeneidade da coalizão governante e a incorporação de «representantes» de atores coletivos de extração popular multiplicaram, no período Lula, os acessos ao aparelho de Estado para uma gama muito maior de grupos de interesses do que antes. (SALLUM Jr., 2008, p. 14, grifo nosso).

Tal heterogeneidade criou problemas de coordenação no governo, com reflexos na continuidade e no suporte institucional de muitos programas, como foi o caso do governo eletrônico, porque ações mais estruturantes dificilmente conseguiriam o necessário amplo apoio de todos os Ministérios, ocupados por partidos diferentes que nem sempre estavam dispostos a se submeter às diretrizes centrais.

Como vimos, ainda que a inflexão da agenda governamental possa ser questionada do ponto de vista da política econômica, quanto ao programa de governo eletrônico a mudança de priorização resultou bem nítida. Uma das primeiras ações, já em 2003, foi atribuir à SLTI as funções de secretaria executiva do programa de governo eletrônico, garantindo o apoio técnico-administrativo necessário ao funcionamento do CEGE, assim como o suporte institucional para sua efetivação. É importante lembrar que durante o governo FHC, o secretário da SLTI já exercia a função de secretário executivo do CEGE, mas a atribuição da SLTI estava voltada às questões técnicas e de apoio aos grupos de trabalho. Com essa alteração, as ações do programa passaram a ser exercidas diretamente pela SLTI, o quê causou certo esvaziamento do CEGE, ainda mais quando consideramos que o novo Ministro da Casa Civil, José Dirceu, não tinha muito interesse na área. Voltaremos a essa questão adiante.

Em 29 de novembro de 2003, a Presidência da República publicou um decreto que instituía oito comitês técnicos no CEGE, em substituição aos grupos de trabalho anteriormente existentes[28]. Os comitês criados foram:

I – Implementação do Software Livre[29];
II – Inclusão Digital;
III - Integração de Sistemas;
IV – Sistemas Legados e Licenças de Software;
V - Gestão de Sítios e Serviços *Online*;

[28] O Decreto encontra-se publicado no Diário Oficial da União de 30.10.2003, Seção I, p. 4.
[29] Segundo Brasil (2004a), entende-se software livre como o “software disponibilizado, gratuitamente ou comercializado, com as premissas de liberdade de instalação; plena utilização; acesso ao código fonte; possibilidade de modificações/aperfeiçoamentos para necessidades específicas; distribuição da forma original ou modificada, com ou sem custos.” A adoção de softwares livres pelo governo tem sido motivo de grandes discussões, não havendo até o momento um consenso entre todos os órgãos quanto a sua prática (BRASIL, 2004a, p. 219).

VI - Infra-Estrutura de Rede;
VII - Governo para Governo - G2G;
VIII - Gestão de Conhecimentos e Informação Estratégica.

Visando o estabelecimento de ações com resultados previstos para o período de 2003 a 2006, os temas de trabalho dos comitês técnicos estavam destacados segundo grandes áreas temáticas. As principais ações previstas eram:

1) Inclusão Digital:

- Definição da Política Nacional de Inclusão Digital;
- Criação de seis mil telecentros comunitários nos municípios brasileiros;
- Duplicação do número de cidadãos com acesso à Internet, com 30% da população efetuando transações *online* com o governo federal;
- Implantação do Sistema Nacional de Avaliação da Inclusão Digital.

2) Gestão de *websites* e serviços *online*:

- Integração dos *websites* e serviços *online* através dos padrões para *websites* do governo federal e da operação do portal do governo;
- Implantação da Política de Segurança e Privacidade;
- Compartilhamento dos recursos dos governos federal e estaduais;
- Conhecimento amplo pelo governo das preferências, demandas, satisfação e críticas dos serviços *online.*

3) Implantação dos sistemas Governo para Governo (G2G):

- Especificação dos padrões de interoperabilidade e integração nos três níveis de governo;
- Simplificação e transparência na relação entre o governo federal, estados e municípios, em relação ao acesso aos serviços federais;
- Integração horizontal das bases de dados federais para a integração vertical dos três níveis do governo eletrônico para a prestação de serviços.

4) Integração de Sistemas:

- Definição da política e estrutura de integração;

- Implantação de normas e padrões de interoperabilidade;
- Elaboração de sistemas de referências (sistemas-padrão) para a administração federal;
- Implantação de modelo de gestão de sistemas;
- Desenho do plano de integração.

5) Sistemas Legados e Licenças:

- Criação de inventário padronizado e integrado nos sistemas estruturadores;
- Implantação de modelo de gestão dos sistemas legados e padronizados de custos;
- Negociação de padrões de interoperabilidade da administração federal;
- Implementação de banco de soluções de *software* da administração federal contendo alternativas de estação livre para adoção pelo governo federal.

6) Infra-estrutura de Rede:

- Desenho e implantação de políticas de rede;
- Implantação de um sistema de informações das redes federais para aprovação das normas técnicas para infra-estrutura de redes;
- Aprovação centralizada de projetos de redes e infra-estrutura de redes comuns à administração federal.

7) Implementação do *Software* Livre:

- Capacitação de funcionários para a utilização do *software* livre;
- Criação de padrões de interoperabilidade e de *software* livre no governo federal, para a migração de oferta de serviços em plataforma aberta e *software* livre;
- Disseminação de *software* livre nas escolas e universidades e implementação da sua regularização;
- Criação da Política Nacional de *Software* Livre, incluindo uma política de fomento à indústria.

8) Gestão de Conhecimento e Informação Estratégica:

- Trabalhar para a execução de melhores práticas em gestão do conhecimento

na administração federal;

- Ampliação do uso das políticas, aplicações e ferramentas de gestão do conhecimento no governo eletrônico.

Analisando a constituição dos comitês técnicos, assim como as ações previstas, nota-se que, aparentemente, não havia de parte do governo uma preocupação específica a respeito da questão da transparência e do controle social, muito embora as ações promovidas tenham indiretamente proporcionado maior transparência às ações do governo, como veremos adiante.

As atribuições de cada comitê indicam que o foco ainda estava mais voltado às preocupações com a construção de uma maior capacidade tecnológica e de melhoria da gestão interna do governo (comitês 3, 5, 6, 7 e 8) e com a diminuição dos custos de efetivação da política de governo eletrônico (comitês 1 e 4) do que aos temas comuns à segunda geração de programas de governo eletrônico, que envolvem um direcionamento à disponibilização de serviços públicos via Internet e uma maior preocupação quanto à possibilidade de aumentar a transparência e o controle social. Essa preocupação é compreensível, pois, como vimos, o programa ainda não havia sido totalmente consolidado durante o governo FHC. Podemos considerar que a preocupação com a inclusão digital (comitê 2) guarde relação com o controle social, mas é importante frisar que o número de pessoas com acesso à Internet não garante efetivamente que haja aumento do controle social ou que isso torne o governo mais transparente.

Em virtude, porém, da descontinuidade das ações do programa de governo eletrônico durante o primeiro ano da nova gestão, que serão mais bem detalhadas na seção seguinte, a mudança de diretrizes ocorreu apenas em 2004, com a publicação do documento intitulado “Oficinas de Planejamento Estratégico - Relatório consolidado” pelo CEGE em maio de 2004 (BRASIL, 2004b). O documento apresentava as novas diretrizes às quais o programa seria submetido, e que são adotadas até o presente momento:

> A política de governo eletrônico do governo brasileiro abandona a visão que vinha sendo adotada, que apresentava o cidadão-usuário antes de tudo como "cliente" dos serviços públicos, em uma perspectiva de provisão de inspiração neoliberal. O deslocamento não é somente semântico. Significa que o governo eletrônico tem como referência os direitos coletivos e uma visão de cidadania que não se restringe à somatória dos direitos dos indivíduos. **Assim, forçosamente incorpora a promoção da participação e do controle social e a indissociabilidade entre a prestação de serviços e sua afirmação como direito dos indivíduos e da sociedade.** Essa visão, evidentemente, não abandona a preocupação em atender as necessidades e demandas dos cidadãos individualmente, mas a vincula aos princípios da universalidade, da igualdade perante a lei e da eqüidade na oferta de serviços e informações. (BRASIL, 2004b, p. 9, grifo nosso).

Para isso, o governo propunha:

> [...] **Tornar disponível a informação pública de maneira largamente acessível e compreensível:**
> Os sítios e serviços online devem ser estruturados de forma a promover a transparência das ações governamentais;
> **Os recursos de governo eletrônico devem oferecer novas formas de organizar e apresentar a informação de maneira a facilitar o controle social das ações de governo;**
> **Deve-se buscar quebrar monopólios de informação, tanto no interior da administração pública como no conjunto da sociedade, de maneira a ampliar e democratizar a circulação de informações**. (BRASIL, 2004b, p. 10, grifos nossos).

Além de um evidente direcionamento das ações do programa para o combate à exclusão digital e à ampla promoção de serviços à sociedade, estes compromissos colocam a questão da transparência entre as prioridades do programa. Quanto a esta dimensão, cumpre destacar que um dos pontos mais importantes do novo governo foi o combate à corrupção. Como observa Guimarães (2004), existia uma expectativa geral de maior destaque para esta questão ligada ao próprio passado de Lula:

> Como depositário da esperança de grandes mudanças, por seus vínculos muito estreitos com os movimentos contra a corrupção, por ter protagonizado experiências de gestão pública que são referência de ética republicana, a sociedade espera do governo Lula o cumprimento de uma agenda contra a corrupção sistêmica. Na experiência do primeiro ano de governo, tal agenda

> tomou dois caminhos principais. A realização pela Controladoria Geral da União de uma auditoria nos repasses do governo federal aos municípios, a qual constatou irregularidades em 75% das gestões auditadas. E o reaparelhamento, centralizado pelo Ministério da Justiça, dos meios de controle da "lavagem de dinheiro", que municia e reproduz o crime organizado e a corrupção sistêmica. Poderia também ser enquadrado no contexto de uma ética republicana, com grande repercussão na opinião pública, o estabelecimento de tetos para os salários dos servidores estatais privilegiados. (GUIMARÃES, 2004, p. 70).

Porém, o que resultou do aumento da transparência foi a eclosão de uma série de episódios de corrupção, inclusive dentro do núcleo do governo, como bem exemplifica o caso do *mensalão*, que chegou a derrubar o ministro da Casa Civil, José Dirceu, assim como outras figuras importantes do partido do presidente. Talvez como forma de legitimação do próprio governo, este tema passou então a figurar no centro da agenda, assim como dos discursos do governo.

> Tal procedimento de legítima autodefesa do governo e da sua capacidade de agenda só ganhará legitimidade pública se o governo Lula, no âmbito de suas atribuições e iniciativas, liderar uma agenda positiva de curtos e médios prazos de combate à corrupção sistêmica. É imprescindível institucionalizar — como propunha a candidatura de Lula no fascículo "Combate à corrupção. Compromisso com a ética", lançado durante a campanha de Lula em 2002 na OAB — um órgão compostos pelos três poderes, o Ministério Público, o Tribunal de Contas da União e representantes da sociedade civil para coordenar todo o trabalho de prevenção à corrupção. (GUIMARÃES, 2004, p. 71).

Ainda sobre a questão da transparência, o documento que apresenta as novas diretrizes do programa de governo eletrônico contém uma consideração coerente com a preocupação expressa por Sartori (2001) e O'Donnell (1998), ou seja, que não basta a presença da informação, a mesma deve ser decodificada para o entendimento do cidadão comum:

> **Os sítios e serviços online do Governo Federal devem utilizar linguagem clara e adequada ao seu público-alvo e ao ambiente da Internet. A informação pública deve ser tornada disponível de maneira largamente acessível e compreensível**. Os sítios e serviços online do Governo Federal devem oferecer identificação clara do responsável pelos serviços e/ou

> informações. Os sítios e serviços online do Governo Federal devem contar com políticas de atualização sistemática e permanente das informações oferecidas. (BRASIL, 2004b, p. 10, grifo nosso).

Em julho de 2004, foi criado o Departamento de Governo Eletrônico (DGE), que passou a concentrar as atividades ligadas ao governo eletrônico a cargo da SLTI. Segundo o MPOG, com o novo departamento o programa seria fortalecido:

> Com a criação do Departamento de Governo Eletrônico, o programa Governo Eletrônico foi fortalecido nas suas dimensões técnica e institucional. O DGE tem como atribuições a coordenação e articulação da implantação de ações unificadas e integradas de governo eletrônico, a coordenação das atividades relacionadas à integração da prestação de serviços públicos por meios eletrônicos, a normatização do desenvolvimento de ações de governo eletrônico na Administração Federal e a sistematização e disseminação das informações relacionadas às ações de governo eletrônico. (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2008, p. 55).

Sobre as novas linhas de atuação do programa, o Comitê gestor indicava que o programa de governo eletrônico deveria atuar como um dos instrumentos de transformação da sociedade brasileira. Com base na agenda do novo governo, a atuação do programa deveria ser pautada em seus objetivos mais amplos, envolvendo a promoção da cidadania e do desenvolvimento. Para isso, o programa de governo eletrônico deveria ser orientado para as demandas dos cidadãos enquanto indivíduos e, também, para a promoção do acesso e da consolidação dos direitos da cidadania, especialmente quanto aos seguintes pontos:

- Direito ao acesso aos serviços públicos;
- Direito à informação;
- Direito ao usufruto do próprio tempo pelo cidadão (economia de tempo e deslocamentos);
- Direito a ser ouvido pelo governo;
- Direito ao controle social das ações dos agentes públicos;
- Direito à participação política. (BRASIL, 2004b, p. 6).

Um segundo papel definido para o programa de governo eletrônico seria o de funcionar como um “instrumento de mudança das organizações públicas, de melhoria do atendimento ao cidadão e de racionalização do uso de recursos públicos” (BRASIL, 2004b, p. 7).

Esses objetivos, todavia, traziam uma lógica de atuação diferente do governo anterior, já que a proposta envolvia a disponibilização de serviços e informações a um conjunto mais amplo da sociedade, visando eliminar a “apropriação dos benefícios dos investimentos públicos pelos extratos mais ricos da sociedade, com um Estado que opera de maneira insular e com a presença de monopólios de informação.” (BRASIL, 2004b, p. 7). Neste ponto, insere-se com mais profundidade a questão da inclusão digital:

> Não se trata somente de colocar mais serviços disponíveis na Internet, mas de fazer com que a sua presença na Internet beneficie o conjunto dos cidadãos e promova o efetivo acesso ao direito aos serviços públicos. Também não se trata de promover um discurso vazio de “transparência” desqualificada, que torna a informação disponível apenas para os iniciados, mas de promover um deslocamento em direção à apropriação dos recursos de relacionamento entre governo e sociedade pelas organizações da sociedade civil, de forma a garantir que o governo eletrônico construa capacidades coletivas de controle social e participação política. (BRASIL, 2004b, p. 8).

Para consolidar as novas diretrizes, foram definidos sete princípios que deveriam orientar todas as ações de governo eletrônico, gestão do conhecimento e gestão das TICs no governo federal. São eles:

- Promoção da cidadania como prioridade;
- Indissociabilidade entre inclusão digital e o governo eletrônico;
- Utilização do software livre como recurso estratégico;
- Gestão do Conhecimento como instrumento estratégico de articulação e gestão das políticas públicas;
- Racionalização dos recursos;
- Adoção de políticas, normas e padrões comuns;
- Integração com outros níveis de governo e com os demais poderes. (BRASIL, 2004b, p. 8).

Com isso, passam a fazer parte da política de governo eletrônico preocupações quanto ao aumento do capital social:

> A Gestão do Conhecimento é compreendida, no âmbito das políticas de governo eletrônico, como um conjunto de processos sistematizados, articulados e intencionais, capazes de incrementar a habilidade dos gestores públicos em criar, coletar, organizar, transferir e compartilhar informações e conhecimentos estratégicos que podem servir para a tomada de decisões, para a gestão de políticas públicas e para inclusão do cidadão como produtor de conhecimento coletivo. [...] O Capital Social é visto como fator fundamental para melhoria da capacidade de um país obter maiores vantagens competitivas, por meio do estímulo ao capital intelectual e a crescente percepção da sociedade com relação à sua inserção em uma Nova Economia baseada em redes de informações e os seus possíveis impactos no desenvolvimento do país. [...] **Nesse sentido, torna-se vital enfatizar o papel das políticas de construção do Capital Social para melhor compreender como o Brasil pode adequar-se à sociedade em rede. Para tanto, englobando os conceitos de redes, normas e de confiança compartilhada, o Capital Social facilita a coordenação e a cooperação entre processos, pessoas, fluxos e capacidades, com vistas a produzir ganhos ou resultados mútuos, no qual tem como um de seus principais impactos o estímulo a processos inovadores cumulativos.** (BRASIL, 2004b, p. 17, grifos nossos).

No Plano Plurianual de 2004 a 2007, o Programa Governo Eletrônico foi reestruturado a partir de treze linhas de ação (BRASIL, 2006d, p. 254):

- Implantação dos padrões de interoperabilidade de governo eletrônico: e-ping;
- Adoção de novas tecnologias computacionais;
- Integração dos sistemas e cadastros sociais;
- Operação do sistema de acesso a serviços públicos por meio eletrônico;
- Implantação de infra-estrutura integrada de comunicações – Infovia Brasil;
- Integração dos sistemas informatizados do Governo Federal;
- Aprimoramento e normatização do Portal Governo Eletrônico e Sites coligados;
- Implantação da certificação digital na administração pública;
- Implantação do serviço de diretório e transmissão de mensagens da Rede Governo;
- Gestão e Administração do Programa;

- Portal corporativo do Governo Federal;
- Capacitação de multiplicadores;
- Sistema de atendimento ao cidadão por meios eletrônicos.

Estas linhas de ação não são muito diferentes daquelas que haviam sido propostas durante o governo FHC. Nota-se, porém, uma diminuição na quantidade de ações, tornando a proposta mais sintética, e a inclusão de dois novos programas: a arquitetura e-PING (Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico) e a Infovia Brasil.

A arquitetura e-PING define um conjunto mínimo de premissas, políticas e especificações técnicas que regulamentam a utilização das TICs na interoperabilidade de serviços de governo eletrônico, estabelecendo as condições de interação com os demais poderes e esferas de governo e com a sociedade em geral. As áreas cobertas pela e-PING estão segmentadas em interconexão, segurança, meios de acesso, organização e Intercâmbio de Informações e áreas de integração para governo eletrônico. (BRASIL, 2007a, p. 4).

O projeto Infovia Brasil, de outro lado, consiste na obtenção de uma rede de comunicação de voz, dados e imagens de alta velocidade, com abrangência nacional, que permitirá a integração de todos os órgãos da administração pública federal no País[30].

Segundo o atual diretor do programa, João Batista Ferri de Oliveira, estes dois programas são prioritários na atual gestão:

> A INFOVIA continua sendo uma prioridade do Programa Governo Eletrônico, no PPA 2008-2011. A INFOVIA é uma rede de comunicação de dados, voz e imagem que interliga órgãos governamentais em Brasília. Nestes anos, foi conseguida a implantação da INFOVIA na capital, com a disponibilização de serviços como Videoconferência, Telefonia IP, Interconexão de redes locais, acesso à Internet. Para os próximos anos, está prevista a expansão da INFOVIA a outras regiões do país, ampliando os benefícios de utilização da rede. A e-PING também é uma prioridade do Programa Governo Eletrônico,

[30] Informações disponíveis em: <http://www.governoeletronico.gov.br/acoes-e-projetos>. Acesso em 16 mar. 2008.

> sendo citada no art. 10 da IN nº 4 que dispõe sobre o processo de contratação de serviços de TI. A versão 3.9 do documento de referência da e-PING, que iniciou a sua consulta pública no dia 20 de outubro, traz várias novidades, como a promoção do padrão ODF para a situação de "adotado", a criação de um modelo de maturidade para a e-PING, a inclusão dos componentes relativos à mobilidade e TV Digital, entre outros. (JOÃO BATISTA FERRI DE OLIVEIRA, 2008).

Conforme declaração do secretário da SLTI, Rogério Santanna, os serviços voltados aos cidadãos seriam privilegiados em quatro áreas centrais:

> Previdência Social, Educação – que pode se beneficiar muito de um bom serviço de governo eletrônico, da distribuição de conteúdo e compartilhamento de informações, da possibilidade de pessoas em regiões remotas participar de bons cursos de qualificação a distância – e as áreas da Saúde e do Trabalho e Emprego. Evidentemente também destacamos os serviços da área fazendária, como a nota fiscal eletrônica, que deverá diminuir a sonegação (ROGÉRIO SANTANNA, 2007).[31]

Em relação ao combate à exclusão digital, uma das principais ações previstas no PPA 2003/2007 foi a implantação do Serviço de Atendimento ao Cidadão (GESAC), por meio do qual seriam disponibilizados pontos de presença com acesso à Internet em comunidades com Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) baixo, utilizando parcerias com diversas instituições governamentais e não-governamentais. (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2008, p 163).

Quanto ao combate à corrupção, que como vimos tem sido a vertente mais comum das ações em transparência, os eixos de atuação do governo estavam focados na busca da eficiência na aplicação de recursos públicos, no uso intensivo da tecnologia da informação, no aumento da transparência, no combate à sonegação e à evasão fiscal, na valorização dos servidores públicos, na modernização da gestão, na melhoria do atendimento ao público, na intransigência com a corrupção e no resgate da ética.

---

[31] Entrevista realizada em 01/10/2007 e disponível em < http://www.governoeletronico.gov.br>. Acesso em 19 jan. 2009.

Em relação às ações diretamente ligadas ao governo eletrônico, são citadas no PPA a melhoria no processo de compras governamentais, que por tornarem públicos os processos de aquisição e de contratação de bens, obras e serviços no âmbito do governo federal, permitiriam ampliar a transparência e o controle social do processo. Um dos meios citados para isso é a utilização do pregão eletrônico para a aquisição de bens e serviços comuns. (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2008, p 270)

No Plano Plurianual de 2008 a 2011 as linhas de ação permaneceram as mesmas, e os objetivos propostos para o programas são: “Promover a gestão dos recursos de informação e informática, democratizando o acesso às informações e tecnologias, de forma a permitir a inserção de todos na sociedade da informação”. Quanto às atribuições específicas do programa, o documento lista “coordenar, normalizar e racionalizar recursos de informação e informática, assegurando aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal um suporte adequado na área de tecnologia da informação e comunicação”. (BRASIL, 2008, anexo II, p. 161).

Como indica o secretário da SLTI, o papel da secretaria em relação às ações em governo eletrônico passa cada vez mais a se voltar para a questão tecnológica:

> A SLTI tem um papel de coordenação e de articulação dessas políticas e um dos esforços que temos feito para contribuir com esse processo é no sentido de tentar padronizar alguns procedimentos. Também buscamos articular dentro do governo uma visão estratégica que unifique não só os diferentes coordenadores de tecnologia de informação dos órgãos, que são grandes parceiros nossos na implementação dessas estratégias, como também as grandes empresas públicas como a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev) e o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro). (ROGÉRIO SANTANNA, 2007).

A seguir é apresentada a análise do programa ao longo do governo Lula.

Análise do programa no governo Lula

Como vimos anteriormente, o programa de governo eletrônico passou por uma reorientação durante o governo Lula, que todavia não ocorreu imediatamente após a posse do novo governo. Durante o ano de 2003, a despeito da existência de uma equipe de transição, houve uma grande descontinuidade nos trabalhos conduzidos pelo CEGE. Somente a partir de julho de 2004, com a publicação do decreto de criação do DGE na SLTI, os trabalhos relativos ao governo eletrônico foram retomados com maior efetividade. Segundo depoimento da diretora do DGE à época:

> "Em 2003 houve uma descontinuidade bem significativa [...] durante uns 10 meses. Nos primeiros quatro meses continuou o antigo diretor de programa [...] eu cheguei em novembro, no final de 2003, então foi um ano que teve realmente uma queda, uma descontinuidade nas ações que aconteciam relacionadas a esse tema de serviços por meios eletrônicos" (PATRÍCIA PESSI, 2006). [32]

A existência de um programa de transição, que manteve alguns funcionários-chave em suas funções a fim de que as ações implementadas ou em processo de implementação pudessem ser conhecidas e a dinâmica do processo de constituição do programa preservada, não foi suficiente para evitar a perda de ritmo dos trabalhos, como explica a ex-diretora:

> "Quando cheguei à Secretaria [novembro de 2003] nesta área também tinha uma descontinuidade de pessoas [...] e como era uma direção de programas, a maioria dos funcionários ou eram terceirizados ou eram funcionários que não permaneceram, então não havia mais ninguém da gestão anterior" (PATRÍCIA PESSI, 2006).

[32] Entrevista realizada em 12/05/2006 por Eduardo Henrique Diniz, Alexandre Fernandes Barbosa, Álvaro Ribeiro Botelho Junqueira e Otávio Prado.

A falta de continuidade no início da gestão já indicava que o programa não seria considerado prioritário pelo governo. Segundo Pinto e Fernandes (2005), a descontinuidade das ações estava associada também à perda de liderança estratégica e à falta de coordenação intragovernamental que marcaram a nova gestão:

> Embora mantida a sua estrutura de coordenação inserida na presidência da república e ampliada com a criação de Comitês Técnicos, constata-se a perda de capacidade de liderança e de mobilização a partir do novo governo iniciado em 2003. Além disso, persistem debilidades relacionadas com a insuficiente penetração e efetividade das estruturas de coordenação e de articulação intra-burocráticas e com a sociedade e ainda, com a limitação de recursos financeiros. De uma forma geral, o governo eletrônico tem sido também afetado pela fragmentação e descontinuidade no provimento das posições gerenciais da administração federal brasileira. (PINTO; FERNANDES, 2005, p. 9).

A falta de apoio mais sistemático do núcleo estratégico do governo, nos moldes do que ocorria no governo FHC, foi marcante para a perda de continuidade do programa:

> A mudança de governo, desde 2003, trouxe modificações substanciais no arranjo informal de poder do governo eletrônico: devido à inexistência de vínculos de envolvimento pessoal e profissional entre o novo dirigente da Casa Civil e o tema do governo eletrônico, a liderança na condução da política deixa de estar apoiada no envolvimento direto e mobilizador exercido até então por um ministro poderoso [Pedro Parente]. Conseqüência disso tem sido certo esvaziamento da instância de coordenação interministerial (CEGE). Essa situação determina atualmente a divisão de espaços de poder entre a SLTI e o ITI, fortalecido pela assunção ao seu comando de dirigente com perfil empreendedor. [...] o ITI adotou escopo de atuação mais amplo que suas atribuições formais de mero operador de serviços e tem atuado na formulação da política do governo eletrônico, em especial na tentativa de inserção com maior centralidade na agenda do governo eletrônico, dos temas da inclusão digital e do software livre. (PINTO; FERNANDES, 2005, p. 9).

Também havia menos interesse do novo Ministro da Casa Civil, José Dirceu, em coordenar ações relativas ao programa por intermédio do CEGE. Como aponta Sólon Lemos:

> “Pedro Parente era um tecnocrata com grande habilidade política, tinha experiência de gerência de projetos importantes. O José Dirceu não tinha nenhuma experiência de coordenação, além de coordenação política, nunca tinha feito nada executivo, a experiência executiva dele era perante o partido. Também não tinha experiência na área. Enfim, então houve uma perda natural de liderança da Casa Civil e ainda teve o fato de que o ITI se voltou para o software livre, que eu acho importante, mas não como foco principal. O principal era realmente ter um programa de governo eletrônico mais ativo”. (SÓLON LEMOS PINTO, 2005).

Algumas ações, porém, foram preservadas pela atuação das áreas mais técnicas, como os comitês técnicos. De fato, desde o início da gestão Lula, os oito comitês técnicos de governo eletrônico estiveram atuando de forma a coordenar e articular o planejamento e a implementação de projetos e ações em suas respectivas áreas de competência. Ainda que, na prática, os comitês não detenham poder deliberativo, constituem um fórum de discussão e de articulação entre os diversos órgãos do governo federal. Isso poderia indicar que a descontinuidade verificada no programa estava mesmo ligada à priorização do programa na agenda de governo, já que a atuação técnica dos CTs prosseguia seguindo as linhas de ação herdadas da gestão FHC:

> A atuação da instância coordenadora central tem sido relativamente enfraquecida desde 2003, mas os Comitês Técnicos realizaram planejamentos estratégicos próprios, em cada caso. Assim, há um conjunto de objetivos e metas de natureza gerencial abrangendo as linhas de ação do governo eletrônico [...]. Mas, de uma forma geral, a construção de indicadores de progresso em direção ao governo eletrônico e de avaliação de aspectos cruciais a exemplo de acesso, transparência e desenvolvimento de aplicações é ainda incipiente. (PINTO; FERNANDES, 2005, p. 10).

Para a própria coordenação do programa, a falta de capacidade de superar obstáculos e priorizar atividades foi identificada como um problema que afetou não só o final do governo FHC, mas também o início da gestão Lula. Um dos possíveis motivos seria a falta de poder de articulação da SLTI, responsável pela condução

das ações do programa, junto aos demais Ministérios. Como explica a diretora do DGE na época:

> “Acho que o principal desafio daqui pra frente é de alguma maneira institucionalizar uma estância, um fórum [...] que tem poder administrativo e político pra fazer a gestão desse processo de implantação de serviços por meios eletrônicos... que não é um departamento dentro de uma secretaria vinculada a um ministério... realmente o que nós podemos fazer é propor essa estrutura... mas sermos essa estrutura pela forma como se estrutura o poder, a gestão, e tudo mais, um governo enorme como é o governo federal... é muito difícil.” (PATRÍCIA PESSI, 2006).

Segundo a sua avaliação, o fato de o programa de governo eletrônico estar vinculado a um Departamento (DGE) dentro de uma Secretaria (SLTI), por sua vez vinculada a um Ministério (MPOG) criou um problema de institucionalização que, por sua vez, resultaria em falta de coordenação das ações ministeriais. Para a DGE, os instrumentos possíveis de interação junto aos ministérios estavam mais relacionados às motivações pessoais do que a ações institucionais. Tal situação gerou a adoção de soluções inusitadas para contornar a falta de legitimidade da gerência do programa frente a outros órgãos do governo, hierarquicamente em posições superiores ao DGE. Como declarou a ex-diretora do DGE:

> “O último movimento que nós fizemos em relação aos ministérios... são movimentos assim de sensibilização na verdade, né... olha está aqui a pesquisa... mostra que as prioridades são tais, tais, tais... então acreditamos que se vocês construírem a agenda de vocês... tem a possibilidade de ser mais feliz...” (PATRÍCIA PESSI, 2006).

A questão nos remete ao processo de formação do governo que, como vimos, foi consideravelmente mais heterogêneo que o de FHC, o que acaba impondo muito mais dificuldade de coordenação para as ações estruturantes, principalmente quando envolvem várias instâncias de governo, como as ações de governo eletrônico.

Pelos motivos expostos, parece evidente que parte do próprio governo não reconhece a SLTI como um órgão centralizador das ações de governo eletrônico. No entanto, para o atual diretor do DGE, esta questão deve ser analisada por outra perspectiva:

> Um órgão não precisa ser hierarquicamente superior aos demais para exercer um papel integrador, articulador ou normatizador. O Ministério do Planejamento é um órgão central de diversos sistemas. Cada Secretaria deste Ministério é o órgão central de um ou mais Sistemas, como o SISP (Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática), o SIPEC (Sistema de Pessoal Civil da União), o SISG (Sistema de Serviços Gerais) etc. O fato de um Ministro ter posto mais alto que um Secretário não faz com que seu Ministério desrespeite as portarias emitidas pela Secretaria de Recursos Humanos – SRH do Ministério do Planejamento. Aliás, cada órgão central conta, dentro de cada Ministério, com um órgão setorial, que é responsável por observar ali as normas e padrões estabelecidos para o Sistema pelo órgão central. A SLTI tem competência de estabelecer portarias e outros dispositivos normativo no âmbito do SISP, por ser um órgão central. O Comitê Executivo de Governo Eletrônico, por sua vez, não é vinculado à SLTI, mas à Presidência da República. (JOÃO BATISTA FERRI DE OLIVEIRA, 2008)[33].

Merecem destaque algumas questões levantadas pela auditoria do TCU sobre o programa de governo eletrônico (BRASIL, 2006b). A importância dessa auditoria reside não só no fato de ter sido a mais abrangente investigação do programa até o momento, mas também porque o TCU, como um órgão auxiliar do Congresso para as atividades de controle externo (fiscal, financeiro e contábil), conduzindo ações de auditoria e investigação, contribui para a *accountability* horizontal, segundo o conceito de O'Donnell (1998).

A auditoria do programa de governo eletrônico foi definida pela Secretaria Adjunta de Fiscalização do TCU no plano de fiscalização para o segundo semestre de 2005[34], como parte da estratégia de seleção de trabalhos de auditoria em ações de natureza operacional do governo. O objetivo da auditoria foi definido como o de avaliar a maneira pela qual as ações do Programa têm contribuído para a oferta de serviços públicos eletrônicos diretamente ao cidadão, deixando claro que a auditoria

[33] Entrevista concedida em 09/12/2008.
[34] A auditoria foi aprovada no acórdão n° 1.218/2005 da Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo do TCU.

não tinha por objetivo avaliar os custos e a eficiência do programa ou da prestação de serviços por meio do governo eletrônico, nem tampouco a sua prestação de contas. Também não seriam avaliadas questões políticas ou financeiras sobre a implementação do Programa ou a forma como o problema da exclusão digital estava sendo tratado pelo governo. Porém, foram incluídos no relatório final várias considerações sobre a institucionalização do programa e sobre o aparente choque de atribuições com outras instâncias do governo, que são importantes para este trabalho.

Para o TCU, não estão claramente definidas as prerrogativas e responsabilidades a serem exercidas pelo CEGE e pelo órgão gestor do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática (SISP)[35] na gestão do programa de governo eletrônico, nem a forma como tais instâncias formalizam as normas e questões relacionadas ao governo eletrônico. Institucionalmente, o CEGE é responsável pela criação de resoluções e a SLTI de portarias normativas.

Além disso, no âmbito do governo eletrônico, o papel a ser desempenhado pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (SECOM), que administra o Portal Brasil, não está devidamente esclarecido. Hoje a SLTI está voltada para a coordenação da área de serviços eletrônicos, enquanto a SECOM tem seu foco nos portais de governo como ferramenta de comunicação institucional (BRASIL, 2006b, p. 44).

Também é salientado na auditoria do TCU o enfraquecimento do CEGE como instância estratégica do programa, indicando a falta de força política para transformação das diretrizes em projetos de governo eletrônico. A ausência de coordenação política efetiva em nível estratégico pela Casa Civil, que preside o CEGE, tem como resultado o enfraquecimento da função mobilizadora de coordenação do Programa, que acaba sendo de responsabilidade somente da SLTI. Segundo o TCU, os coordenadores dos comitês técnicos relataram na auditoria que os secretários-executivos dos ministérios também não freqüentavam as reuniões do CEGE, fato que reforça o reconhecimento de que o tema governo eletrônico não é

[35] A SLTI, por meio de portarias normativas, é o órgão gestor do SISP, que foi instituído pelo Decreto n.° 1.048, de 21 de janeiro de 1994.

prioridade na agenda desses órgãos. Segundo informações do TCU, a última reunião do CEGE ocorreu em maio de 2003[36], antes da publicação das novas diretrizes do programa por meio do trabalho dos GTs (BRASIL, 2006b, p. 41).

Resumidamente, o programa está institucionalmente formatado tendo o CEGE como instância de coordenação estratégica, os Comitês Técnicos como instâncias consultivas de apoio ao CEGE e a secretaria-executiva localizada na SLTI, onde também está a gerência do programa de governo eletrônico que consta do PPA. O DGE, apesar de ter sido criado para coordenar as ações do programa no âmbito do MPOG, é responsável por apenas duas das 13 ações do programa[37], o quê evidencia a sua participação relativamente limitada.

Para o TCU, não há como tratar estas instâncias todas separadamente pelo caráter transversal da política, que perpassa praticamente todos os órgãos da Administração Pública Federal, e, no entanto, parte da coordenação do programa está na Casa Civil, parte no MPOG (BRASIL, 2006b, p. 89). Em vista destes fatos, no relatório final da auditoria, foi recomendada a revisão do modelo institucional do Programa Governo Eletrônico, especialmente quanto aos seguintes aspectos:

> a) determinação da periodicidade das reuniões da(s) instância(s) de formulação da política que compõe(m) o modelo adotado;
> b) instância(s) capaz(es) de emitir normas sobre o tema governo eletrônico, com força normativa para os órgãos da Administração Pública Federal;
> c) papel da SECOM na formulação e implementação da política de governo eletrônico, tendo em vista as atribuições da SLTI/MP como Secretaria-Executiva do CEGE e órgão de gerência do programa orçamentário Governo Eletrônico (8002);
> d) Após a definição do modelo institucional a ser adotado, haverá a necessidade de emitir, formalmente, normas para a política de governo eletrônico, sempre que haja necessidade de sua observância pelos órgãos da APF. (BRASIL, 2006b, p. 44).

[36] Não há registro de novas reuniões do CEGE no *website* do programa.
[37] Estas ações se referem ao que está estabelecido no PPA e não representam as únicas atividades exercidas pelo DGE. As ações citadas são: Aprimoramento e Normatização do Portal Governo Eletrônico e Sites Coligados e Sistema de Atendimento ao Cidadão por Meios Eletrônicos.

Para o atual diretor do DGE, estas questões desconsideram a abrangência multissetorial do governo eletrônico:

> O tema Governo Eletrônico é multi-setorial. Toda a Administração Pública utiliza recursos de Tecnologia da Informação e o Governo Eletrônico tende a se tornar cada vez mais mero sinônimo de Administração Pública. Não surpreende, portanto, que haja sobreposição de competências entre o Comitê Executivo de Governo Eletrônico e órgãos da APF. As resoluções do CEGE, por ser este um Comitê ligado à presidência, têm status de Decreto e são hierarquicamente superiores a portarias emitidas pela SLTI no âmbito do SISP. Esta Secretaria, por funcionar também como Secretaria Executiva do CEGE, está a par das diretrizes e projetos do Comitê. Como conseqüência não há contradições entre os instrumentos normativos publicados, vide o e-Ping e o e-Mag, tornados obrigatórios no âmbito do SISP por portarias da SLTI. As recomendações mencionadas no questionamento foram dirigidas à Casa Civil, que está trabalhando no assunto. (JOÃO BATISTA FERRI DE OLIVEIRA, 2008).

Ainda que concordemos em parte com esta consideração, já que o governo eletrônico pode ser entendido, grosso modo, como o uso das TICs pelo governo, o exemplo do governo FHC mostrou que a existência de uma instância de coordenação de ações articulada no nível estratégico do governo foi importante para o sucesso inicial da proposta. A pulverização de ações em múltiplas instâncias se revela, quase sempre, um desperdício de energia, e isso já havia sido relatado durante o governo FHC como um fator limitador para o sucesso do programa. Ainda que exista hoje uma política única para o setor, materializada nas resoluções do CEGE e nas portarias da SLTI, uma coordenação com atuação mais destacada do nível estratégico do governo poderia favorecer a implementação das ações nos diversos níveis do governo.

Em relação aos recursos orçamentários, no novo governo houve menos recursos financeiros para a área, não só em valores relativos, como também em valores absolutos. O percentual destinado ao programa dentro do orçamento total do MPOG foi decrescendo ao longo dos anos, passando de 11,82% em 2004 para 10,40% em 2005, 6,94% em 2006 e finalmente 2,75% em 2007. Esse contingenciamento de recursos vinha sendo identificado desde o começo da nova gestão. Segundo Pinto e Fernandes:

> A implementação do programa tem sido severamente afetada pela manutenção de importantes restrições orçamentárias, de forma que mesmo projetos formalmente definidos como prioritários estão sujeitos a contingenciamento de recursos com forte impacto sobre sua viabilização. De uma forma geral, os resultados mais expressivos e de maior impacto junto ao cidadão foram alcançados no âmbito dos programas setoriais, sendo seu sucesso decorrência de trajetórias específicas em cada área, com baixa integração e aproveitamento de oportunidades de sinergia, obtenção de escala e alinhamento estratégico entre projetos. Ademais, o programa não conta com prerrogativas extraordinárias de acesso e manejo dos recursos orçamentários, a exemplo de regime especial para o desenvolvimento de projetos e iniciativas em governo eletrônico: não há mecanismos dessa natureza, embora o incremento da coordenação e colaboração entre projetos e iniciativas esteja contemplado nas diretrizes de ação adotadas no âmbito do governo eletrônico. (PINTO; FERNANDES, 2005, p. 12).

Para o TCU, um dos motivos para a redução de recursos para investimentos e para capacitação de servidores em temas ligados a governo eletrônico é reflexo da falta de inserção política do tema na agenda do Governo Federal (BRASIL, 2006b, p. 44).

Quanto ao Plano Plurianual para o período de 2008 a 2011[38], também é possível observar a projeção de restrições orçamentárias, sendo previstos os seguintes valores para o período: R$ 9.664.548 em 2008, R$ 7.666.341 em 2009, R$ 7.943.379 em 2010 e R$ 8.239.603 em 2011.

Cumpre salientar que, apesar do decréscimo nos valores totais, a parcela total do orçamento direcionado às ações de governo eletrônico é difícil de quantificar, pois nem todas as ações estão diretamente ligadas à gestão do programa pelo MPOG. Como explica o atual diretor do DGE:

> É preciso que se entenda que o Programa Governo Eletrônico do PPA, o Comitê Executivo de Governo Eletrônico (CEGE) e o Departamento de Governo Eletrônico (DGE) da SLTI não são a mesma coisa. O Programa Governo Eletrônico não é vinculado a um departamento da SLTI. O fato de haver um departamento de mesmo nome não significa que seja ele o único que lida com a matéria. O PPA (Plano Plurianual) é um modelo de planejamento e orçamento transversal, ou funcional-programático. Os

[38] Dados disponíveis em: <http://www.planejamento.gov.br>. Acesso em: 19 dez. 2008.

> Programas definidos no PPA não são restritos a uma secretaria ou departamento. Cada programa tem um Gerente e cada ação tem um Coordenador de Ação. Estas funções coincidem com cargos institucionais, mas não se confundem com eles. Assim, nada impede que haja no programa Governo Eletrônico, cujo Gerente é a SLTI e, uma ação inteiramente coordenada em outro Ministério. (JOÃO BATISTA FERRI DE OLIVEIRA, 2008).

Como indica o relatório de avaliação do PPA 2004 / 2007:

> Na estrutura programática do Ministério, temos o exemplo dos Programas de Inclusão Digital e Governo Eletrônico, coordenados pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em que a maioria das ações e dos recursos financeiros esteve em outros Ministérios. **A gerência do Programa não dispôs de nenhum mecanismo de participação na gestão dessas ações, como também teve dificuldades na obtenção de informações. Trata-se de caso a ser examinado.** (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2008, p. 1403, grifo nosso).

O trecho grifado acima traz outro elemento importante para a análise do programa, porque mostra que a coordenação do programa, de fato, não exerce controle sobre as ações desenvolvidas em outras instâncias do governo. Considerando-se as questões expostas anteriormente sobre a heterogeneidade da composição do governo e da institucionalização do programa, não surpreende que o programa enfrente problemas de coordenação, ainda mais quando lembramos que as suas ações não contam hoje com o suporte institucional do CEGE, que por sinal não se reúne desde 2003, o que aparentemente não garante legitimidade suficiente para interferir em outras instâncias do governo.

Embora o governo Lula tenha repetidamente afirmado seu compromisso com a transparência e o controle social, a evidente perda de prioridade do programa de governo eletrônico na agenda do governo, a fragmentação institucional das ações em governo eletrônico, resultado da passagem da instância de gerenciamento do programa para uma secretaria (SLTI) do MPOG (com algumas ações sob coordenação de um departamento - DGE), e a ausência de suporte da alta cúpula

do governo, por falta de uma atuação mais efetiva do CEGE, nos permitem concluir que:

a) nem todas as ações de governo eletrônico estão sendo gerenciadas pelo programa de governo eletrônico. Isso indica que o programa não exerce mais o papel de articulador das iniciativas no setor. De fato, a popularização das TICs e a falta de compromisso com uma política única levaram muitos órgãos a estabelecer suas próprias políticas, ainda que seguindo padrões comuns para a APF definidos no âmbito do programa;

b) nem todas as ações de promoção da transparência que usam instrumentos derivados das novas TICs (mais especificamente os portais na Internet) estão vinculadas ao programa de governo eletrônico, a despeito de esta ter sido uma das principais linhas de direcionamento do programa no início do governo Lula, como expusemos anteriormente. Como mostram tanto as suas novas diretrizes como as suas ações atuais, o programa de governo eletrônico tem sido direcionado para atuar como um ordenador (ou regulamentador em alguns casos) das iniciativas de provisão de serviços, que são de responsabilidade dos respectivos prestadores dos serviços, assim como de formulador de normas técnicas ligadas às TICs. Seu compromisso com a transparência e controle social está quase unicamente restrito ao gerenciamento do Portal Rede Governo e à elaboração de diretrizes para sítios na Internet, como é o caso do Portal de Convênios, do Portal da Transparência e do Portal Brasil, que analisaremos adiante.

Estas considerações não permitem inferir houve menor desenvolvimento no uso das TICs pelo governo durante a gestão Lula, apenas apontam que a coordenação do programa federal perdeu parte do seu papel de articulação política das ações em governo eletrônico, assumindo, cada vez mais, um papel técnico na condução do programa.

A seguir é apresentada uma síntese do desenvolvimento do programa desde a sua criação.

3.3. Síntese do Programa de Governo Eletrônico

O quadro 1, a seguir, sintetiza as principais etapas de desenvolvimento do programa de governo eletrônico no Brasil, desde a sua criação até o momento atual. Para sua elaboração foram considerados os principais fatores críticos que afetaram sua trajetória, tomando como referência o modelo proposto por Barbosa et al. (2007) e o conceito de desenvolvimento institucional (PIERSON, 2004).

Fator / Marco	Data	Influência no programa
Uso das TICs nos processos de reforma do Estado	Final dos anos 1990	A possibilidade de uso das TICs no auxílio às iniciativas de reforma coloca a questão da criação do programa de governo eletrônico como parte das ações do governo.
Bug do Milênio	1999	A articulação da SLTI nas ações referentes ao “Bug do Milênio” promove um aprendizado sobre o uso das TICs, assim como fornece a estrutura institucional e operacional necessária à criação do programa. Representa o marco institucional da criação do programa.
Criação do GTTI	04/2000	Criado com a finalidade de examinar e propor políticas, diretrizes e normas relacionadas com as novas formas eletrônicas de interação, forneceu as bases para a criação do programa
Criação do programa	09/2000	A partir dos resultados dos trabalhos do GTTI, foi lançado um documento contendo a política de governo eletrônico, que iria estruturar a criação do programa e o estabelecimento de sua estrutura institucional.
Criação do CEGE	10/2000	Criado com o objetivo de formular políticas, estabelecer diretrizes, coordenar e articular as ações de implantação do Governo Eletrônico, marcou o compromisso do governo com o desenvolvimento do programa.
Suporte institucional do CEGE	2000-2002	A força política e determinação de Pedro Parente na condução das atividades do CEGE são decisivas na superação dos obstáculos iniciais do programa. Seu suporte na coordenação do CEGE marca a consolidação do programa na agenda governamental.
Crise energética	2001 - 2002	A crise energética brasileira ocasiona o deslocamento de Pedro Parente para a Câmara de Gestão da Crise. Isso causa a perda de destaque do programa no governo e a redução no ritmo das

		iniciativas. O programa deixa de ter prioridade.
Eleições presidenciais	2002	Como resultado do fortalecimento da candidatura de Lula, a prioridade governamental vincula-se aos programas de mais impacto perante a opinião pública e, após a derrota, à entrega de um governo com estabilidade macro-econômica. Com isso, ações de longo prazo, como o governo eletrônico, perdem prioridade.
Transição de governo	Final de 2002 e início de 2003.	A descontinuidade de ações durante o período de transição afeta o programa. Surgem problemas de articulação institucional entre a SLTI e os demais Ministérios.
SLTI assume a coordenação informal do CEGE	Início de 2003	A SLTI passa a ocupar o vazio deixado pela falta de reuniões do CEGE, assumindo a coordenação “de fato” dos trabalhos do CEGE.
Criação dos Comitês Técnicos	10/2003	Os CTs são criados para dar suporte técnico ao CEGE. Tornam-se as instâncias de discussão das políticas e de integração com os demais órgãos da APF.
Definição das novas prioridades do programa	05/2004	As novas prioridades colocam a questão do controle social e da promoção da cidadania como fios condutores do programa. O programa, todavia, começa a apresentar evidentes sinais de perda de prioridade na agenda governamental.
Criação do Departamento Governo Eletrônico	07/2004	O DGE é criado para assumir algumas ações do programa, em especial quanto ao monitoramento e avaliação do desenvolvimento de projetos de governo eletrônico.
Criação do Portal de Convênios	09/2008	Com participação do DGE na sua criação, o Portal de Convênios representa uma das mais importantes ações do programa relacionada à transparência.

Quadro 1. Etapas do desenvolvimento do Programa de Governo Eletrônico do Brasil. Fonte: Elaborado pelo autor com base em modelo proposto por Barbosa et AL. (2007, p. 12).

O que se nota pela análise do quadro é que as ações mais importantes quanto ao programa se concentraram no período que vai da sua criação, em 2000, até a definição das novas prioridades em 2004. Podemos notar a existência de alguns fatores externos que contribuíram tanto para a sua consolidação durante o governo FHC, como para sua descontinuidade e perda de prioridade durante o governo Lula.

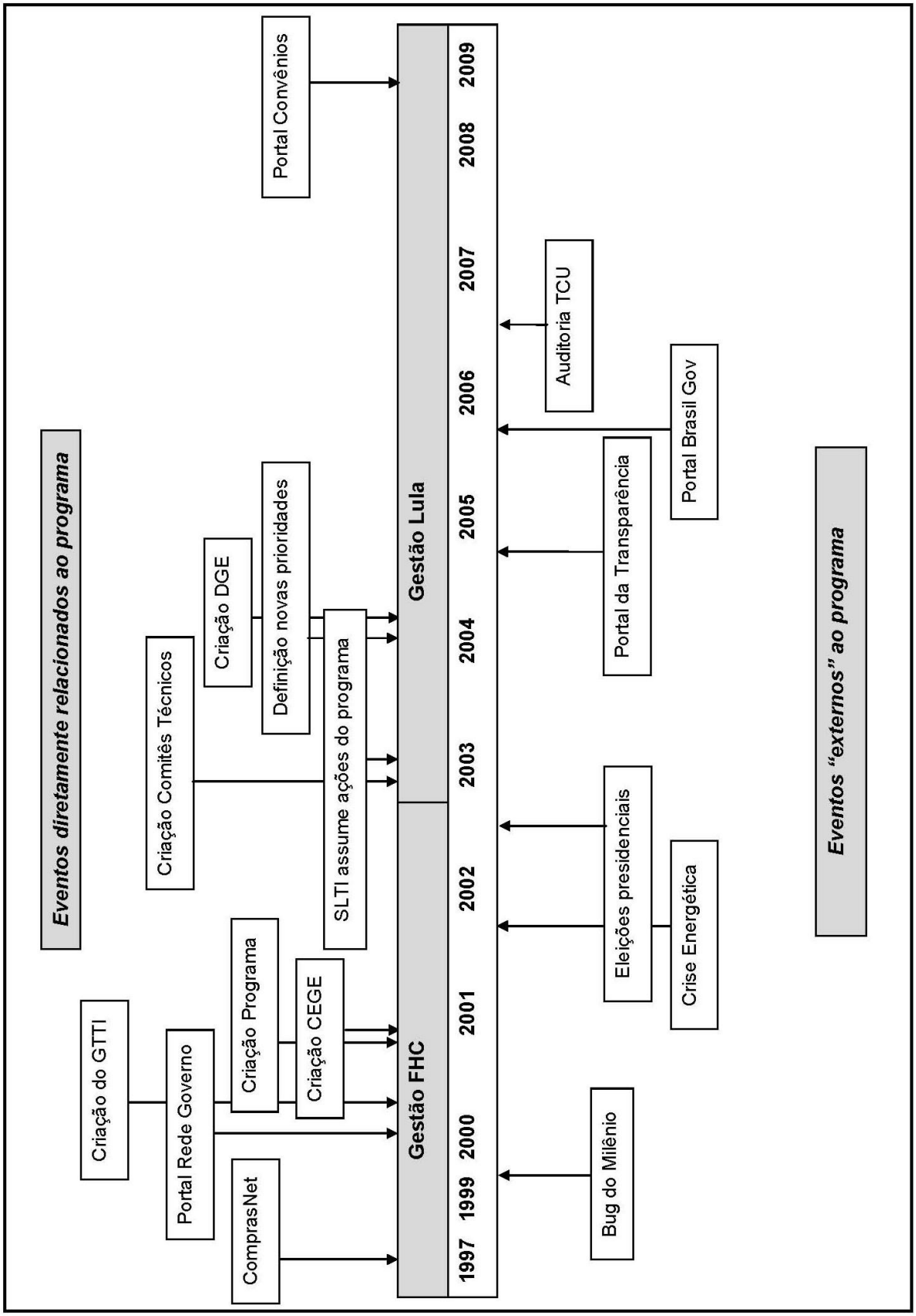
As principais conjunturas críticas[39] que atuaram como fatores positivos para o desenvolvimento do programa ocorreram durante o governo FHC. Uma é o evento do *Bug* do Milênio, desencadeador do movimento que levou à criação do programa. A outra é a atuação do CEGE durante o período em que Pedro Parente esteve conduzindo diretamente as ações de coordenação estratégica do programa, responsável pela sua institucionalização e alçamento ao *core* da agenda governamental. Entre as conjunturas críticas que atuaram como fatores negativos, temos a crise energética e as eleições presidenciais, que foram responsáveis pela diminuição de ações do programa e pela perda de prioridade no final da gestão de FHC.

Com o início do governo Lula, o programa, já afetado pela descontinuidade de ações e a perda de prioridade sofridas no final da gestão de FHC, manteve-se em um padrão relativamente constante de desenvolvimento. Os principais fatores nesse período foram a criação dos Comitês Técnicos, a passagem da coordenação "de fato" do programa para a SLTI, a criação do DGE e a definição das novas prioridades, que, no entanto, não ofereceram grandes avanços ao seu desenvolvimento, já que o programa continuou sem ter relevância para o governo, passando a ser mais um programa, entre outros, de suporte às ações prioritárias do governo. Podemos dizer que, mais do que marcar novas inflexões, estes fatores apenas reforçaram o caminho que o programa estava tomando, marcando um padrão de *path dependence* que se mantém até o momento atual.

A figura 1, a seguir, apresenta a linha do tempo do desenvolvimento do programa, considerando também as ações externas ao programa e as principais iniciativas de transparência ligadas ao governo eletrônico.

[39] ou *critical junctures* no conceito de Pierson (2004).

Figura 1: Linha do tempo do Programa de Governo Eletrônico.



Fonte: Elaborado pelo autor.

3.4. Iniciativas de Transparência

Esta seção analisa as principais iniciativas do governo federal com foco em transparência. Segundo o atual diretor do DGE, as iniciativas em transparência atualmente existentes que guardam relação direta com o programa de governo eletrônico são referentes a portais na Internet. A seguir, são expostas suas considerações sobre a importância de cada uma:

> "Visando ampliar a transparência dos gastos públicos e combater a corrupção a Controladoria Geral da União (CGU) lançou no final de 2004 o **"Portal da transparência".** Entre as informações disponibilizadas naquele portal estão dados e informações sobre os recursos públicos federais transferidos a estados, municípios e para o Distrito Federal. Também estão disponíveis os gastos do Governo Federal em compras ou contratação de obras e serviços. Esse portal permite, ainda, ao cidadão acompanhar a execução financeira dos programas do Governo Federal. Outra iniciativa na mesma linha são as **páginas da transparência.** Elas consistem em páginas de Internet no sítio de qualquer órgão da Administração Pública Federal onde são apresentados dados sobre despesas realizadas, informações sobre execução orçamentária, licitações, contratos, convênios, diárias e passagens. O acesso é feito por meio de banner localizado na página inicial dos sítios dos respectivos órgãos. A responsabilidade pela gestão das páginas cabe ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e à Controladoria-Geral da União (CGU). Outra iniciativa implementada este ano (01/09/2008), que vai ao encontro das questões de transparência na aplicação de recursos públicos, é o **Portal de Convênios**. Nele ficam registradas todas as transferências voluntárias da União para Estados, Municípios e ONGs, estabelecidas por contratos e convênios. Todo o acompanhamento da utilização dos recursos é feito através do sistema, dando maior visibilidade as ações oriundas da utilização destes recursos e permitindo o acompanhamento pela sociedade." (JOÃO BATISTA FERRI DE OLIVEIRA, 2008, grifos nossos).

Os portais na Internet têm-se convertido em um importante instrumento para a transparência dos governos, principalmente por facilitarem o acesso e concentrarem informações que poderiam estar dispersas junto a vários órgãos. Ainda que em alguns portais o acesso aos dados e serviços desejados demande o redirecionamento para outros *websites*, sua existência facilita muito a obtenção de informações e serviços de parte da população.

O estudo dos portais tem sido uma das vertentes mais importantes nos estudos sobre governo eletrônico, já que, em última instância, são as interfaces entre o governo e seu publico externo, ou a "face visível" do governo eletrônico. Como coloca Pinho:

> As TICs têm se espraiado pelo setor governamental por meio do que se chama e-gov ou governo eletrônico, representado pela informatização de suas atividades internas e pela comunicação com o público externo: cidadãos, fornecedores, empresas, ou outros setores do governo e da sociedade. Uma forma central dessa informatização tem sido a construção de portais governamentais, por intermédio dos quais os governos mostram sua identidade, seus propósitos, suas realizações, possibilitam a concentração e disponibilização de serviços e informações, o que facilita a realização de negócios e o acesso à identificação das necessidades dos cidadãos. (PINHO, 2008a, p. 473).

Apesar dessa importância, ainda não foram desenvolvidas metodologias específicas para a avaliação da transparência de portais, como já apontava pesquisa anterior (PRADO, 2004, p. 67).

HEEKS (2006, p. 20) mostra os modelos existentes para avaliação de transparência podem ser criticados por serem muito subjetivos e pouco acurados. Em muitos casos, a própria metodologia e os métodos de análise não são transparentes:

> In some benchmarking studies it is not possible to understand either how the benchmarking data was gathered, nor how it was analysed, nor how it was used to calculate any indices or rankings. Other studies (e.g. UNITED NATIONS, 2005) are very clear about all these elements. The problem with the former approach is that it raises suspicions that researchers either do not wish their methods to be understood (and, hence, criticised) or that they seek

> to extract rents from proprietary methods that others cannot reuse. In either case this devalues the benchmarking findings. A combination of data gathering transparency and perceived objectivity is also seen by some benchmarkers as a necessary defence against complaints from policymakers about poor or falling rankings (HEEKS, 2006, p. 29).

Pela falta de modelos específicos de avaliação, a coordenação do programa de governo eletrônico realizou um estudo para definição de indicadores e métricas de avaliação dos serviços prestados eletronicamente. Este projeto foi iniciado em 2004 sob a coordenação do DGE. Neste estudo, a transparência foi definida como:

> A responsabilidade pela eficiente gerência de recursos públicos (*accountability*), permitindo o maior controle da sociedade ao andamento do serviço solicitado. Essa forma de controle torna a alocação de recursos simultaneamente mais eficiente e mais democrática. Esse indicador é avaliado de forma cumulativa. (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2007, p. 21).

Encerrado o estudo, foram propostos três indicadores de transparência (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2007, p. 20):

1. A presença de indicação do responsável pelos atos administrativos;
2. A presença de informações sobre o acompanhamento da situação/status do serviço considerado e
3. A divulgação de indicadores de satisfação quanto ao serviço prestado

É evidente que tais indicadores não dão conta da avaliação da transparência de um governo, ainda mais se considerarmos que os mesmos foram definidos para a avaliação da prestação de serviços, e não da transparência do governo em sentido mais amplo.

Na ausência de um modelo específico de avaliação de portais, optou-se por realizar uma pesquisa de observação dos aspectos mais diretamente relacionados com a transparência. Como embasamento para esta análise, adotou-se como princípio a definição de transparência em meios eletrônicos utilizada pela UNPAN:

> Transparency means openness of decisions and actions. Put another way, it means a free flow of information about decisions and actions, from source to recipient. eTransparency means the use of ICTs (information and communication technologies) to make public sector decisions and actions more open to scrutiny. It runs from just providing basic information about government up to enabling public control over civil servants (HEEKS, 2004)[40].

Com base nessa definição, a UNPAN propôs cinco etapas de transparência em meios eletrônicos:

> 1. Publication: just providing basic information about a particular area of government.
> 2. Transaction: automating some public sector process and reporting on that process.
> 3. Reporting: providing specific details of public sector decisions and actions (e.g. via performance indicators).
> 4. Openness: allowing users to compare public servant performance against preset benchmarks.
> 5. Accountability: allowing users some mechanism of control (e.g. reward or punishment) over public servants. (HEEKS, 2004).

Em complementação à classificação da UNPAN, utilizamos também a classificação em estágios de desenvolvimento de governo eletrônico adotada pela ONU em seu último *benchmark* (UNITED NATIONS, 2008, p. 16), já que esta também é feita pela observação de portais governamentais. De forma sintética, os estágios propostos pela ONU são:

- Estágio I - Emergente: nota-se uma simples presença on-line do governo.
- Estágio II - Aprimorado: existem mais dados e informações sobre o governo e os *links* para tais informações podem ser facilmente acessados por meio do portal.
- Estágio III - Interativo: os portais permitem a realização de serviços *online*.
- Estágio IV - Transacional: os portais passam a permitir a comunicação dos governos com os cidadãos em uma via em duplo sentido. Transações podem ser realizadas on-line.

[40] Documento eletrônico disponível em: <http://www.egov4dev.org/transparency>. Acesso em 25 nov. 2008.

- Estágio V - Conectado: o governo se transforma em uma entidade conectada que permite responder às necessidades dos cidadãos por meio do desenvolvimento de uma infra-estrutura integrada.

Para definir o tipo de transparência exibido, usamos como princípio as três categorias distintas de análise da disponibilização de informações em um portal, com foco na prestação de contas, que propusemos em estudo anterior (PRADO, 2004):

- Publicização: corresponderia à análise da disponibilidade de informações sobre as contas públicas. A publicização, entendida como o ato de tornar algo público, relaciona-se diretamente à transparência dos *websites*.
- Prestação de contas: corresponderia a uma etapa mais avançada de análise, em que além de verificar a disponibilidade de informações sobre as contas públicas, verifica a existência de justificativa, por parte da administração, das contas apresentadas.
- Responsabilização (*accountability*): refere-se à análise do ciclo completo da *accountability*, em que se verifica não só a prestação de contas, mas também a existência de possíveis sanções ou incentivos decorrentes da prestação de contas pela administração.

Finalmente, a delimitação dos tipos de portais existentes foi feita com base na classificação da UNPAN, que divide os portais governamentais em cinco categoriais distintas:

- Financial: The ICT system handles data about public sector money (e.g. budgets, accounts);
- Procurement: The ICT system handles data about purchase of goods and services by government (e.g. tenders, bids, contracts);
- Workflow: The ICT system handles data about the flow of public sector work activities and resources;
- Registration: The ICT system handles data about recording of particular details with the public sector;
- Sector-specific: The ICT system handles data about a process that is peculiar to one particular part of the public sector and,
- Mixed: The ICT system handles data of various different types. (HEEKS, 2004)

Tomando como referência estas categorias, classificamos os portais do governo federal que guardam relação com a promoção da transparência em três grupos distintos:

1) Portais de Negócios: representados pelo Portal ComprasNet e o Portal de Convênios, estes portais foram criados para facilitar a realização de negócios pelo governo. Ao mesmo tempo, são responsáveis pela transparência dos processos de compras e convênios, o que os transforma em importantes instrumentos de transparência;

2) Portais de Entrada: representados pelo Portal Brasil e pelo Portal Rede Governo, tem a função de ser um portal redirecionador para os serviços ou informações públicas prestadas pelos demais órgãos do governo. Por permitirem o acesso a uma ampla gama de informações e serviços, os mesmos são importantes para a transparência;

3) Portais de Transparência: representado pelo Portal da Transparência, pode ser considerado uma iniciativa distinta quanto à transparência, porque foi criado com a finalidade específica de constituir um canal de apresentação da prestação de contas do governo. Portanto, é o mais significativo quanto ao tema deste trabalho.

A seguir, são apresentadas as análises dos portais.

3.4.1. Portais de Negócios

ComprasNet

O sistema Comprasnet foi criado em 1997 pelo MPOG como uma interface na Internet do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG), por sua vez formado por uma série de subsistemas dos órgãos públicos federais integrantes do Sistema de Serviços Gerais (SISG). O Comprasnet foi inicialmente criado para publicação na Internet dos avisos e editais de licitação e dos resumos dos contratos assinados pela administração pública federal. Em dezembro de 2000, com a criação do sistema de pregão eletrônico, o Portal passou a operar um novo tipo de licitação, no qual o processo de aquisições é operado eletronicamente e em tempo real[41]. Em outubro de 2001, o Comprasnet foi finalmente transformado no Portal de compras do governo. Uma imagem da sua *homepage* é apresentada na figura 7 (Anexos, página 191).

Hoje são disponibilizadas no Portal[42] informações sobre as licitações, contratações, execução de processos de aquisição (pela modalidade de pregão) e outras informações relativas às negociações realizadas pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional. É possível também acessar toda a legislação vigente que regula o processo de serviços gerais e de contratação, assim como diversas publicações relativas ao assunto.

O Portal está configurado em três grandes áreas, ou sub-portais, permitindo o acesso a feições distintas segundo o perfil do público-alvo. As áreas são[43]:

1. *Serviços do governo:* encontram-se nesta área, de acesso exclusivo aos servidores previamente cadastrados, o sistema *online* do SIASG, a área do pregão eletrônico e as ferramentas administrativas do sistema.

---

[41] Regulamentado pelo Decreto 3.697, de 21.12.2000, o primeiro pregão eletrônico foi realizado no dia 29.12.2000 pelo Ministério de Planejamento, para a aquisição de veículos.
[42] O portal pode ser acessado pelo endereço: <www.comprasnet.gov.br>.
[43] Dados obtidos em: <http://www.comprasnet.gov.br/>. Acesso em nov. 2008.

2. *Serviços a fornecedores:* nesta área, dedicada aos fornecedores, podem ser feitos *downloads* dos catálogos de materiais e serviços e dos editais, assim como o pedido de inscrição no cadastro de fornecedores do Governo Federal. Além disso, os fornecedores cadastrados podem participar dos processos eletrônicos de aquisição de bens e contratação de serviços, por meio dos pregões eletrônicos. Para ter acesso a estes serviços, é necessário que o fornecedor faça um cadastramento prévio no Portal, recebendo então um código e uma senha de acesso ao sistema.
3. *Serviço à sociedade:* nesta área, de acesso livre a qualquer cidadão, estão disponíveis o acesso ao SICAFweb (que permite aos fornecedores efetuarem o seu pré-cadastramento no Sistema de Cadastramento Unificado de fornecedores – SICAF), a consulta aos pregões eletrônicos (tanto os atuais como os já realizados), a consulta aos extratos dos contratos realizados entre o Governo Federal e os seus fornecedores, o acesso ao resultado das licitações e dos processos de compra do Governo Federal (independentemente da forma de compra), a emissão do certificado de registro cadastral dos fornecedores inscritos no SICAF, informações sobre as linhas de fornecimento de materiais e serviços utilizados pelo Governo Federal para a aquisição de bens e serviços, serviço de cotação eletrônica e toda a legislação pertinente ao assunto.

Segundo Renata Vilhena, que na época da criação do Portal exercia o cargo de secretária adjunta da SLTI, desde janeiro de 2001, todas as licitações públicas passaram a ser registradas e divulgadas pelo Comprasnet, assim como todos os editais e avisos de licitações públicas emitidos a partir de 2001 estão publicados no Portal. Na época, o volume de acessos já era considerável, com cerca de 300 mil acessos / mês e mais de 33 mil usuários cadastrados nos serviços por assinatura do Comprasnet (fornecedores cadastrados no sistema). Segundo Vilhena, nos dois primeiros anos de existência do Portal, os pregões eletrônicos e presenciais possibilitaram economias diretas de R$ 250 milhões em gastos da União. Este desempenho tornou o Comprasnet uma iniciativa reconhecida nacional e internacionalmente (VILHENA, 2002, p. 120). Os dados mais recentes divulgados pelo MPOG indicam que o governo obteve uma economia da ordem de 16% em relação ao valor de referência com o sistema Comprasnet em 2007, com 44% da

compras públicas realizadas por meio do pregão eletrônico. Houve um total de 210.916.981 transações via Portal somente em 2007. (BRASIL, 2008, p. 90).

A despeito da nítida importância do Portal no controle dos gastos do governo, do ponto de vista estrito do conceito de governo eletrônico discutido anteriormente, concordamos com a visão de Maggiolini (2005), ou seja, que o mesmo se configura como um instrumento de administração das compras do governo:

> Esse sistema eletrônico [ComprasNet] implicou uma reorganização da atividade [de compras governamentais]. No entanto, em minha opinião, isso não é governar, isso faz parte da gestão dessa atividade, como ocorre com qualquer empresa. Pode trazer uma economia, uma eficiência, uma flexibilidade, entre outros ganhos, mas não se trata de governar. O ComprasNet é um exemplo típico de sistema chamado de *e-government*, mas que não tem propriamente nada a ver com atividades de governo, e sim com *e-administration*, ou administração eletrônica. (MAGGIOLINI, 2005, p. 2)

Pelas funcionalidades presentes, o Portal Comprasnet acaba se revelando um excelente instrumento para a melhoria do processo de compra e contratação de serviços pelo governo. As funcionalidades que permitem tornar estas ações mais fáceis também tornam o processo mais transparente, o que pode ter grandes reflexos na diminuição da corrupção. O fato de estarem publicadas e acessíveis a qualquer cidadão todas as informações referentes às compras públicas realizadas pelos órgãos da administração federal transforma o Portal em um importante exemplo de transparência, ainda que a motivação de sua criação tenha sido a redução de custos com as compras governamentais

Portal de Convênios

O Portal de Convênios do Governo Federal é o mais recente dos portais analisados. Concebido em 2007[44], ele foi estruturado como parte do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal (SICONV). Sendo o MPOG o órgão central responsável pelo SICONV, foi definida como sua atribuição o estabelecimento de diretrizes e normas a serem seguidas pelos órgãos públicos e demais usuários do sistema de gerenciamento dos convênios existente no Portal. Uma imagem da sua *homepage* é apresentada na figura 8 (Anexos, página 192).

Segundo declaração de Rogério Santanna, secretário da SLTI, o portal permite não só mais eficiência na execução dos convênios e contratos de repasses do governo, mas também confere mais transparência a todo o processo:

> O Portal de Convênios do Governo Federal inaugura uma nova relação entre a Administração Pública Federal e os demais entes federativos que firmarem convênios e contratos de repasse com recursos voluntários da União. Isso porque automatiza os atos de credenciamento, celebração, alteração, liberação de recursos, acompanhamento da execução do projeto e a prestação de contas que passam a ocorrer por meio da Internet. Dessa maneira, o Portal de Convênios elimina o uso do papel na maioria dos processos, desburocratiza e agiliza os procedimentos, melhorando a eficiência do Estado em uma área essencial para a sociedade brasileira. A iniciativa também confere muito mais transparência porque permitirá verificar a execução dos contratos pelo Portal e saber como os órgãos municipais e estaduais e ONG's estão aplicando o dinheiro público. Até então, esse acompanhamento era muito difícil de ser realizado porque todos os processos estavam em papel e não havia ferramentas eletrônicas que permitissem à sociedade, à imprensa e aos órgãos de controle fiscalizar com eficiência o andamento dos projetos. A ampliação da transparência e da eficiência nessa área contribuirá para a qualificação da gestão pública e para a correta aplicação dos recursos, na medida em que os mesmos não pertencem a nenhum governo, mas são de todos os cidadãos brasileiros. (ROGÉRIO SANTANNA, 2008)[45].

---

[44] O portal foi instituído pelo Decreto nº 6.170, de 25/07/07 e pode ser acessado pelo endereço eletrônico <https://www.convenios.gov.br/portal/>. As principais informações sobre o portal estão disponível em: <https://www.convenios.gov.br/portal/manuais/FAQDOSICONV.pdf>.

[45] Entrevista publicada eletronicamente em 23/12/2008.
Disponível em: <http://www.governoeletronico.gov.br>. Acesso em 19 jan. 2009.

Após uma série de treinamentos e cursos para habilitação do público alvo do Portal no uso do sistema a ser implantado, em 1º de setembro de 2008 o Portal foi lançado na Internet. Um aviso na página principal do Portal informa que, desde seu lançamento, quaisquer informações sobre a transferência de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, incluindo todos os atos de celebração, alteração, liberação de recursos, acompanhamento da execução e prestação de contas devem ser registradas no Portal.

O Portal possui duas áreas distintas: uma área de livre acesso, que fornece informações sobre os convênios e contratos de repasse do governo federal e uma área restrita onde pode ser acessado o sistema de gerenciamento eletrônico. Para acesso a esta última área, é necessário fazer um cadastramento prévio no sistema, para obtenção de *login* e senha de acesso.

As informações disponíveis podem ser acessadas por meio de um sistema de busca que permite visualizar dados dos programas de convênio agrupados por órgão, por área ou a listagem total. Embora em alguns casos as informações sobre os convênios não estejam completas, provavelmente porque o Portal é relativamente recente, o material existente pode ser baixado e está disponível em arquivos em formatos comuns[46], o que permite que sejam consultados sem grandes problemas por qualquer interessado. Porém, informações mais detalhadas de cada contrato só podem ser consultadas diretamente na respectiva página do Portal.

Existem também páginas de acesso às publicações e à legislação pertinentes ao tema, assim como uma área de capacitação para uso do Portal, em que são disponibilizados arquivos e tutoriais de orientação ao uso das ferramentas do Portal. Em complementação, há também uma página de ajuda, com explicações sobre as questões mais freqüentes formuladas pelos usuários do Portal (FAQ). A presença destas orientações visa facilitar o uso do sistema de gerenciamento de convênios (SICONV). Todavia, para fazer uso das funcionalidades do sistema é necessário um cadastramento prévio para obtenção de *login* e senha de acesso.

[46] Os formatos disponíveis são csv, xls, xml e pdf.

De forma análoga ao Comprasnet, este Portal tem por finalidade principal usar os recursos das TICs para a melhoria do gerenciamento dos convênios do governo. Portanto, sua função principal é a melhoria dos processos administrativos. Os aspectos relativos à transparência referem-se, principalmente, à disponibilização de informações sobre os convênios realizados pelo governo, fato que, em princípio, pode ter reflexos positivos no combate à corrupção e ao mau uso dos recursos públicos.

De forma geral, tanto o Portal dos Convênios como o Comprasnet podem ser classificados como portais transacionais na classificação da UNPAN (HEEKS, 2004), por permitirem não só o acesso a informações e serviços, mas também à realização de transações por meio dos sistemas implantados (SICONV e SIASG, respectivamente). Em relação à classificação da ONU (UNITED NATIONS, 2008, p. 16), ambos são classificados como portais transacionais pois permitem a realização de transações *online*. O tipo de informação disponível é basicamente informativo, sem avançar na prestação de contas, o que implicaria a existência de justificativa para cada contrato ou compra efetuada.

É importante salientar que a existência de informações a respeito do uso do dinheiro público, em meio de fácil acesso como a Internet, pode auxiliar de fato no controle social, principalmente por permitir o amplo acesso a informações que, há não muito tempo, eram praticamente inacessíveis ou, quando disponíveis, demandavam um mínimo de conhecimento técnico para serem decodificadas. As informações presentes nos dois Portais, ainda que utilizem termos técnicos, estão em formato perfeitamente adequado à compreensão de um cidadão médio, em parte porque a política do governo é manter a informação nos portais atualizada e transmitida de forma facilmente compreensível ao maior número de pessoas. Como já citamos anteriormente, esta tem sido uma política do governo federal adotada em todos os seus portais na Internet (BRASIL, 2004b, p. 10). Finalmente, as feições relativas aos sistemas de compras e ao gerenciamento dos dois portais não foram avaliadas não só por não terem muito interesse do ponto de vista da análise da transparência, mas, principalmente, porque o acesso aos sistemas não é público.

3.4.2. Portais Governamentais

Uma das primeiras iniciativas no Brasil de utilização das novas TICs com foco na transparência foi o Programa Brasil Transparente. Criado em agosto de 2000, fez parte do grupo de ações pré-existentes que deu origem ao programa de governo eletrônico. Segundo Persegona e Alves (2004), o programa tinha como finalidade:

> [...] a melhoria da gestão dos recursos públicos e o controle social, pelo uso da tecnologia da informação para o desenvolvimento de sistemas de apoio à gestão e ao controle do Estado, bem como a difusão de informações para a modernização da gestão administrativa e fiscal, integrando governo e sociedade. Foram criados vários subgrupos para cuidarem dos temas prioritários: Controle de Obras - OBRANET, Internet nos Municípios, COMPRASNET, SIAFI 21, Interação Eletrônica com o Cidadão, Sistema de Informações Gerenciais - SIG/Avança Brasil, Contabilidade de Custos, Crédito Público e Relações Institucionais. O programa contemplava várias ações do governo utilizando a Internet e também estabeleceu diretrizes e metas para a colocação progressiva de todos os serviços e informações governamentais prestadas ao cidadão por via eletrônica (PERSEGONA; ALVES, 2004, p. 7).

O programa foi citado no documento do MPOG que apresenta a política de governo eletrônico do Brasil como uma das ações em andamento na época voltada à articulação de projetos e medidas na área legal e administrativa para a implantação e fortalecimento de sistemas de controle dos gastos públicos, com ênfase em ferramentas que permitissem o controle social (BRASIL, 2001a, p. 8). Segundo o relatório de atividades do MPOG de 2001, havia sido criado um *website* específico para este programa, denominado Brasil Transparente:

> O sítio Brasil Transparente, que tem como missão divulgar a prestação de contas dos entes públicos diretamente ou mediante aprovação dos tribunais de contas, de acordo com as exigências da lei de Responsabilidade Fiscal, passou por mudanças de layout e de estrutura, permitindo uma navegabilidade harmônica com a sua natureza, que é a publicação de informes e relatórios fiscais das unidades federativas. (BRASIL, 2001b, p. 83).

Não foi possível avaliar se esta primeira proposta de Portal dedicado à transparência era um instrumento efetivo de transparência ou mera retórica governamental, pois o programa e o *website* não mais existem, tendo sido absorvidos pelo Portal Rede Governo, que será avaliado a seguir.

Portal Rede Governo

Em 2000, foram criados dois portais como parte das ações que dariam origem ao programa de governo eletrônico: o Portal Governo Eletrônico[47] e o Portal Rede Governo[48]. O primeiro é um portal institucional, apresentando informações relativas às ações e projetos desenvolvidos no âmbito do programa de governo eletrônico. O segundo é o Portal que estrutura eletronicamente a prestação de serviços e disponibiliza informações públicas de todos os entes do governo. Por isso, é o que tem mais importância para a transparência e será analisado a seguir. Uma imagem da sua *homepage* é apresentada na figura 9 (Anexos, página 193).

Com a criação do programa de governo eletrônico em 2001, foram implantados no Portal Rede Governo aproximadamente 1.350 serviços e disponibilizados 11 mil tipos de informações. No final de 2002, o número de serviços já havia crescido para cerca de 1.700, com *links* de acesso direto a aproximadamente 22 mil serviços e informações de outros *websites* governamentais. Ao longo dos anos, foram sendo acrescentados mais serviços e informações ao Portal, fazendo com que o mesmo se tornasse um ponto de referência na Internet para quem procura informações e serviços do governo.

Não há, porém, uma estimativa oficial de quantos serviços estão atualmente disponíveis no Portal nem há qualquer menção ao mesmo nos últimos relatórios de gestão do MPOG (são citados apenas o Portal Brasil e o Portal Governo Eletrônico). Segundo a avaliação do programa de governo eletrônico realizada pelo TCU, verificou-se que os próprios gestores desconheciam a quantidade de informações e

[47] Acessível em: <www.governoeletronico.gov.br>.
[48] Acessível em: <www.redegoverno.gov.br> ou < http://www.e.gov.br/>.

serviços públicos disponíveis no Portal. As informações disponibilizadas pelos gestores durante a auditoria do TCU são as seguintes:

> Os gestores do Programa informaram que, em 2003, havia, no portal, um total de 1.300 serviços e 9.000 tipos de informação no nível federal, além de 800 serviços e 12 mil tipos de informações na esfera estadual. Em abril de 2004, [citavam que] o Portal Rede Governo possuía 2.647 serviços e 17.995 informações. [...] O balanço da gestão de governo finalizada em 2002 mencionava que "o volume de consultas ao portal apresentou crescimento notável, no mesmo período [outubro de 2000 a setembro de 2002], evoluindo de 4 milhões para mais de 40 milhões de páginas acessadas (*page view*) mensalmente." Em 2003, de acordo com a coordenação do Programa, a média de visitantes por mês no portal foi de 31.246 pessoas, com um total de 374.960 visitantes únicos nesse exercício. A média do número de páginas acessadas por mês nesse ano foi de 18,5 milhões. (BRASIL, 2006b, p. 250).

É digno de nota o fato de o Portal Rede Governo ter sido considerado um dos melhores exemplos de portal de entrada governamental no primeiro *benchmark* de governo eletrônico da ONU (2001), o que demonstrava o grau de desenvolvimento do programa de governo eletrônico do Brasil na época de criação do programa. (UNITED NATIONS, 2002, p. 18).

O acesso às informações e serviços está estruturado em seis grandes grupos:

- Serviços e informações: São apresentadas 36 áreas temáticas, que compreendem desde temas como Meio Ambiente, Educação e Agricultura até áreas específicas para servidores públicos, formulação de denúncias, notícias do governo e glossários de termos técnicos. Cada uma destas áreas direciona para uma página em que são apresentados os *links* de direcionamento para as informações e serviços disponíveis;
- Estrutura de governo: apresenta *links* para os Portais dos demais órgãos do Governo Federal;
- Projetos e sistemas: são fornecidos *links* para os *websites* em que principais projetos do governo são apresentados e também para os sistemas implantados na Internet, como por exemplo, o Comprasnet e o Sistema de Informações Organizacionais do Governo Federal (SIORG);

- Passo a passo: exibe, além de *links* para as páginas com instruções de uso do Portal, páginas de auxílio a alguns dos serviços mais procurados pelos cidadãos, tais como: evite filas, bancos, pesquisas escolares, crianças e adolescentes, pessoa portadora de deficiência, oportunidades de trabalho, abra seu negócio, apoio a empresas, terceira idade e dicas do governo eletrônico;
- Informações gerais: inclui *links* para informações estatísticas, indicadores sócio-econômicos (IBGE) e dados gerais sobre o país;
- Feições especiais: são reunidas nessa área do portal as informações e serviços que não se enquadram nos grupos anteriores. Como exemplo, existem links para participação de eventuais enquetes, inscrição para o informativo do Portal - Info E-Gov, uma área para comunicação com os gestores do Portal (Fale Conosco) e os *links* para serviços equivalentes de outros portais governamentais (Fale com o Governo) e um sistema de busca.

A avaliação da transparência do portal pelo modelo da UNPAN (HEEKS, 2004) permite classificá-lo como um portal de publicação de informações. Segundo o modelo de classificação de portais em estágio de desenvolvimento adotado pela ONU (UNITED NATIONS, 2008, p. 16), o Portal pode ser classificado como um portal aprimorado (Estágio II). Isso porque o Rede Governo é basicamente um portal unidirecional, fornecendo uma série de *links* para informações e serviços de órgãos dos governos federal, estadual e municipal. Não é possível fazer transações *online*, já que os serviços disponibilizados são todos redirecionados às respectivas páginas dos entes responsáveis.

O redirecionamento por *links* cria dificuldade para o acesso a alguns serviços e informações, visto que são necessários vários passos até à localização do serviço ou da informação desejada. Em alguns casos observou-se que o *link* existente no Portal Rede Governo direcionava para uma página inexistente, revelando possíveis problemas de atualização das informações ou falta de comunicação entre os gestores do Portal e os órgãos responsáveis pela informação e/ou serviço.

Mesmo sendo uma das duas principais portas de entrada na Internet do governo brasileiro (conjuntamente com o Portal Brasil), o Portal Rede Governo pouco evoluiu

em funcionalidades desde sua criação e permanece configurado como um simples portal de redirecionamento. Exatamente por esta razão o mesmo deixou de ser mencionado como um portal exemplar nas mais recentes avaliações da ONU, apesar de que ainda fosse considerado um excelente exemplo para os demais portais dos países sul-americanos no *benchmark* de 2004 (UNITED NATIONS, 2004b, p. 36) e o mais efetivo portal da América Latina no *benchmark* de 2005 (UNITED NATIONS, 2006, p. 50).

Na época de sua criação, o grau de evolução dos portais nacionais era muito semelhante, o que fazia do mesmo um dos mais estruturados no mundo pelo volume de serviços e informações disponíveis. Ao longo dos últimos anos, porém, os portais de vários países têm sido direcionados para o estágio transacional, oferecendo a possibilidade de interação *online* entre governo e cidadãos. A título de exemplo, os países com portais mais evoluídos na pesquisa de 2008 da ONU são Suécia, Dinamarca, Noruega, Estados Unidos, Holanda, Coréia do Sul, Canadá, Austrália, França e Reino Unido, onde é possível operar uma série de transações *online* diretamente nos portais. (UNITED NATIONS, 2008, p. 20).

Por ser um portal de entrada e não um portal de serviços, sua estruturação é plenamente compatível com a sua finalidade, ainda que esteja em um nível de desenvolvimento inferior aos portais de entrada dos países acima citados. Em síntese, poderíamos dizer que o mesmo desempenha um bom papel como facilitador de busca. Ainda que sites específicos de busca como o Google possam ser mais eficientes na localização de informações e serviços, a reunião de todas as informações do governo em um único portal pode facilitar a procura por serviços pouco divulgados ou conhecidos pela população. Do ponto de vista da transparência, também não há muito que comentar, visto que as informações existentes não são de competência dos gestores do Portal Rede Governo, mas dos respectivos órgãos responsáveis. Porém, as existentes no Portal são basicamente de caráter informativo.

Portal Brasil

O Portal Brasil[49] foi criado em 2005 para concentrar a apresentação de serviços eletrônicos, considerando-se que o Portal Rede Governo tem seu foco mais centrado na divulgação de notícias e informações sobre o Governo Federal, que à oferta direta de serviços públicos eletrônicos. Institucionalmente, é gerenciado pela SECOM[50], sendo o setor de serviços responsabilidade do DGE e a parte informativa de responsabilidade da SECOM. Segundo Patrícia Pessi, ex-diretora do DGE, as intenções para a criação do Portal foram:

> O Portal Brasil será um portal institucional e de prestação de serviços do governo federal. Ele unifica conteúdos hoje oferecidos nos sites Brasil.gov e Rede Governo. Resulta de uma parceria entre a SLTI, do Ministério do Planejamento e a Presidência da República, através da SECOM. (BRASIL, 2006b, p. 279).

Concebido desta forma, o Portal constituiria um avanço na apresentação de serviços eletrônicos, porque, como vimos, a busca por informações e serviços no Portal Rede Governo implica o redirecionamento para *websites* dos órgãos responsáveis, demandando o cumprimento de uma série de etapas até a localização do serviço ou informação desejada. Uma imagem da sua *homepage* é apresentada na figura 10 (Anexos, página 194).

O Portal está configurado em seis grandes áreas temáticas:

- O País: nesta área se encontram informações sobre a estrutura da União, história, símbolos, hinos, cédulas e moedas do Brasil, assim como os principais indicadores sócio-econômicos;
- Governo Federal: disponibiliza informações sobre a estrutura administrativa do governo e sobre os ocupantes dos principais cargos (quem é quem), permite o acesso à legislação, ao histórico do governo e às informações sobre os principais programas e projetos do governo federal;

---

[49] O portal é acessível em: < http://www.brasil.gov.br/>.

[50] Esta secretaria teve suas funções atribuídas pela Lei nº 11.497, de 28 de junho de 2007, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.

- Serviços: nesta área são disponibilizados os serviços oferecidos por meio do Portal. Eles estão ordenados em serviços para cidadão, serviços para empresas, pela linha da vida[51], por áreas de interesse ou em ordem alfabética. Em sua maior parte, os links redirecionam para os *websites* dos respectivos órgãos prestadores.
- Transparência: nesta área são apresentados *links* para a prestação de contas do governo, para a apresentação do Orçamento da União, para os principais órgãos de fiscalização do governo e para o Conselho de Transparência (órgão vinculado à CGU). Existem também *banners* de direcionamento ao Programa de Transparência do Ministério da Justiça[52] e ao Portal da Transparência;
- Participação Social: nesta área são apresentados os *links* de acesso aos espaços de participação (Conferências, Conselhos e Ouvidorias), fóruns de debate (com indicação dos principais fóruns ativos nos órgãos do governo federal) e à página de apresentação do Plano Brasil de Todos, que discutiu a formulação do Plano Plurianual 2004-2007;
- Notícias: nesta área são veiculadas as notícias do governo emitidas pela SECOM.

Por ser o portal oficial do governo brasileiro, as informações estão disponíveis em português, inglês e espanhol. Do ponto de vista da prestação de serviços, o Portal Brasil também redireciona para os *websites* dos órgãos responsáveis, mas as informações estão organizadas de forma mais intuitiva, fato que poderia facilitar a consulta.

Quanto à transparência, notamos um grande avanço em relação ao Portal Rede Governo, já que existe uma área específica onde são disponibilizadas informações sobre a prestação de contas do governo. Uma imagem desta seção do Portal é apresentada na figura 11 (Anexos, página 195). Um texto de apresentação explica a finalidade da área no Portal:

---

[51] Por este conceito, os serviços são ordenados segundo as fases da vida de uma pessoa, como registro de nascimento, alistamento militar, aposentadoria, falecimentos etc.

[52] Este programa foi criado pela Portaria nº 3.746, de 17 de dezembro de 2004, com a finalidade de facilitar o acompanhamento, pela sociedade, dos atos e gastos do Ministério da Justiça, bem como de aperfeiçoar os mecanismos internos de prevenção e controle, de modo a assegurar plenamente a regularidade de toda atividade administrativa desenvolvida pelo Ministério.

> A transparência na administração pública constrói uma nova relação Estado-sociedade, na qual prevenção e controle são instrumentos legítimos para consolidar a democracia. Dessa forma, o cidadão pode acompanhar a aplicação dos recursos e, de forma organizada, interferir no processo decisório. Em sintonia com os princípios de publicidade e impessoalidade, as ações estão disponíveis para consulta, pela Internet e em linguagem acessível, incluindo informações detalhadas sobre a execução orçamentária. Além de atender exigências constitucionais, como a prestação de contas e o Balanço Geral, essas iniciativas aperfeiçoam métodos e criam novas estratégias de combate à corrupção e à impunidade. (PORTAL BRASIL, texto disponível eletronicamente)[53].

Muitas informações podem ser acessadas diretamente na área do portal dedicada à transparência, e são fornecidos *links* para informações e prestação de contas que estejam porventura localizadas em *websites* de outros órgãos. São disponibilizados, por exemplo, o Balanço Geral da União, o Orçamento do Governo Federal, assim como as respectivas Leis Orçamentárias Anuais (LOA) e o Plano Plurianual (PPA). Existem informações e *links* de acesso para todos os órgãos de controle do governo, e é possível baixar diretamente pelo Portal toda a legislação pertinente.

Uma página vinculada a esta área apresenta informações sobre as ações de prevenção e de combate à corrupção do governo, incluindo uma descrição dos procedimentos disciplinares e administrativos aplicáveis, assim como a legislação pertinente. Há também uma página específica que ensina como formular uma denúncia junto à CGU.

Segundo informações divulgadas pelo Portal em 2006[54], mais de 6,3 mil serviços podiam ser acessados diretamente por meio dos *links* disponíveis. Porém, não era possível precisar a qual parcela dos serviços federais correspondia este número. O motivo alegado pelos gestores para o desconhecimento do universo de serviços oferecidos pelo governo foi que a implementação de serviços eletrônicos é feita de forma descentralizada, sendo cada ministério ou órgão da administração federal responsável pela sua área. Segundo dados do MPOG, o módulo de serviços do

---

[53] Informações disponíveis em: <http://www.brasil.gov.br/transparencia/>. Acesso em 15 dez. 2008.
[54] Informações disponíveis em: <http://www.arede.inf.br>. Acesso em 25 nov. 2007.

Portal Brasil recebe mais de 70 mil visitantes por mês, o que é um número relativamente modesto para os padrões de acesso da Internet (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2008, p 79).

A avaliação das ações do PPA 2004-2007 mostra que o serviço de atendimento ao cidadão existente no portal – os canais Fale com o Governo e Fale com a SECOM –, que permitem aos cidadãos esclarecer dúvidas e/ou obter informações a respeito dos programas e das ações do Governo Federal, atingiu uma média mensal de atendimento de 7 mil mensagens em 2006. Não há dados mais atuais sobre o acesso (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2008, p 274).

Todas essas informações e serviços são de grande importância para a promoção da transparência dos atos do governo. Há um grande mérito em reunir, em uma só área do Portal, as informações mais relevantes sobre a prestação de contas do governo, assim como apresentar os órgãos fiscalizadores, a legislação aplicável e a possibilidade de denunciar possíveis irregularidades. Do ponto de vista da disponibilização de informações para a transparência, o Portal Brasil está muito bem estruturado.

Em relação ao Portal Rede Governo, apesar da aparente dissociação de finalidades, a existência de dois portais com funções semelhantes não se revela uma opção muito interessante. Em sua auditoria realizada junto ao programa de governo eletrônico, o TCU teceu as seguintes considerações:

> Caso seja mantida a decisão tomada pela SECOM e SLTI, em novembro de 2005, [de criação do Portal Brasil] haverá redundância de trabalho e conseqüente desperdício de recursos, pela existência de dois portais com apresentação de serviços – o Portal Brasil, sob a responsabilidade da SECOM, e o Rede Governo, mantido pela SLTI. [...] A provável causa para essa decisão é a indefinição de responsabilidade pelo desenvolvimento e gerência do Portal de serviços do Governo Federal entre as duas instâncias - SECOM e SLTI. (BRASIL, 2006b, p. 79).

Como resultado da auditoria, foi determinado que os dois portais fossem unificados, fato que não ocorreu até o presente momento:

> A inobservância da diretriz de centralização e simplificação do acesso à Internet pode acarretar redundância de esforços, desperdício de recursos e dificuldade de atualização e manutenção de dois portais. A concorrência na oferta de informações e serviços eletrônicos ao cidadão e a inexistência de um ponto de entrada único atualizado pode desorientar o cidadão na hora de decidir qual dos dois portais utilizar. [...] Entende-se importante determinar à Casa Civil da Presidência da República que:
> a) institua portal único de governo eletrônico, com intuito de facilitar o acesso dos cidadãos, permitir redução de custos e evitar a dispersão de ações, determinando que as alterações de conteúdo, relativas aos serviços, estejam sob a responsabilidade de uma única unidade governamental, órgão ou setor;
> b) defina, formalmente, os responsáveis pelo desenvolvimento, gerência e manutenção do portal indicado no item anterior. (BRASIL, 2006b, p. 80).

Mais de dois anos após a publicação do relatório final da auditoria e do envio das considerações do TCU aos responsáveis pelo programa, os dois portais continuam coexistindo. Poderíamos supor que os portais não foram unificados por terem funções complementares. Todavia, a nossa análise revelou com muita clareza a existência de uma grande sobreposição nas funções prestadas pelos dois portais. Dos dois, o Portal Brasil mostra-se muito mais estruturado, apresenta algumas áreas diferenciadas, como a dedicada à transparência, e exibe um *layout* mais amigável, que pode facilitar o uso pelo cidadão comum.

Do ponto de vista da avaliação de transparência, pelo modelo da UNPAN (HEEKS, 2004) o Portal Brasil também pode ser classificado como um portal de publicação de informações, ainda que a parte de informações sobre transparência seja muito mais detalhada que a do Portal Rede Governo. Pelo modelo de classificação de portais em estágio de desenvolvimento da ONU (UNITED NATIONS, 2008, p. 16), o Portal também pode ser classificado como um portal aprimorado (Estágio II). Isso porque, assim como o Portal Rede Governo, o Portal Brasil é um portal unidirecional, fornecendo uma série de *links* para informações e serviços de órgãos do governo. Da mesma forma que no Portal Rede Governo, o conteúdo disponibilizado é basicamente informativo.

Por ser o Portal de entrada oficial do Governo Federal, o Portal Brasil deveria mostrar um desenvolvimento em direção ao estágio transacional, seguindo o modelo dos portais mais avançados no mundo.

3.4.3. Portal da Transparência

O Portal da Transparência foi criado em novembro de 2004 pela CGU com o objetivo de fornecer um canal de acesso ao cidadão para acompanhamento do uso dos recursos públicos, envolvendo desde o detalhamento da execução financeira dos programas do Governo Federal até informações sobre os repasses aos estados, municípios e Distrito Federal, assim como dados dos gastos em compras e contratação de obras e serviços, entre outros. Segundo a CGU, a iniciativa tinha a finalidade de colaborar com o aumento da transparência da gestão pública e com o combate à corrupção no Brasil. Uma imagem da sua *homepage* é apresentada na figura 12 (Anexos, página 196).

Essencialmente, as informações presentes no Portal são originadas dos órgãos responsáveis, sendo a correção dos dados de inteira responsabilidade de cada instituição. A função do Portal, e por extensão da CGU, se resume em reunir e disponibilizar as informações sobre a aplicação dos recursos federais. Segundo informações disponíveis no Portal, a atualização das informações é mensal e as informações provêm dos Ministérios (execução financeira de programas e ações), Fundo Nacional de Saúde (Ministério da Saúde), Caixa Econômica Federal (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e Ministério do Desenvolvimento Agrário), Secretaria do Tesouro Nacional (dados do SIAFI) e Banco do Brasil (cartões de pagamentos do Governo Federal).

Apesar de ter sido uma iniciativa da CGU, segundo a Portaria Interministerial nº 140[55], coube ao MPOG, por meio do DGE, desenvolver as seguintes tarefas em relação ao Portal:

[55] Publicada em 16 de março de 2006.

> Art. 4º: O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, no prazo de sessenta dias a contar da publicação desta Portaria, apresentará modelo das páginas de Transparência Pública, ficando a critério de cada órgão ou entidade da Administração Pública Federal adotá-lo.
> [...]
> Art. 5º § 2º: No mesmo prazo estabelecido no art. 4º, a imagem gráfica - banner - com a identidade visual para o atalho mencionado no caput, será estabelecida pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em um modelo, com três possibilidades de tamanho, nos termos da Cartilha de Usabilidade para Sítios e Portais do Governo Federal, elaborada pelo Comitê Técnico de Gestão de Sítios e Serviços Online, vinculado ao Comitê Executivo de Governo Eletrônico. (BRASIL, 2006a, p. 1).

Para complementar a prestação de contas apresentada no Portal, foram criadas as chamadas Páginas da Transparência Pública nos portais dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, concentrando o acesso aos dados referentes às despesas de cada um deles em seus respectivos portais. Segundo seu Decreto de criação[56], os órgãos e instituições da Administração Pública Federal são obrigados a apresentar informações sobre execução orçamentária, licitações, contratos, convênios e pagamento de diárias e passagens de seus respectivos âmbitos em seus próprios sites, por meio da criação de uma página interna em cada portal denominada Transparência Pública.

O acesso às páginas pode ser feito diretamente por um *link* ou *banner* na página inicial dos respectivos sites, ou também pelo *link* de acesso existente no Portal da Transparência, que apresenta e reúne os *links* de todas as páginas de Transparência Públicas dos órgãos do governo federal. Além da obrigatoriedade de apresentar as informações, o decreto prevê que estas deverão ser disponibilizadas de forma clara, em linguagem de fácil compreensão e atualizadas. Uma imagem da página da Transparência do MPOG é apresentada na figura 13 (Anexos, página 197).

Além de disponibilizar *links* para a prestação de contas, o Portal da Transparência permite formular consultas sobre a transferência de recursos, gastos diretos e

[56] Esta prestação de contas é regulamentada pelo Decreto nº 5.482, de 30 de junho de 2005, por sua vez regulamentado pela Portaria Interministerial nº 140, de 16 de março de 2006.

convênios, apresentando um panorama mais amplo das contas do governo em relação ao que poderia ser obtido pela prestação de contas de cada órgão separadamente. É possível também consultar o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS). A presença de uma página com as perguntas mais freqüentes (FAQ) e de um glossário com os termos utilizados nos demonstrativos, podem ser de grande auxílio para o cidadão que queira obter informações por meio do Portal.

Segundo informações do relatório de avaliação do PPA de 2004 a 2007, em 2007 o Portal da Transparência continha mais de 584 milhões de informações, representando a aplicação de recursos federais superiores a R$ 3,8 trilhões. Existiam também cerca de 10.000 usuários cadastrados e 144 páginas de transparência pública (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2008, p. 1628).

É importante salientar que o Portal pode ser considerado uma das iniciativas mais importantes quanto à transparência das contas públicas e ao controle da corrupção. Basta lembrarmos, por exemplo, que o episódio do escândalo dos cartões corporativos só veio a público por intermédio das informações disponibilizadas em suas páginas[57]. Segundo o Ministro do Controle e da Transparência, Jorge Hage, ao comentar as formas de controle existentes no governo atual:

> “Por outro lado, se a questão é prevenção, nenhum governo avançou tanto quanto este. Foi neste governo que se tornou obrigatória a utilização de pregões na aquisição de bens e serviços comuns, inclusive para entes públicos ou privados, realizada com recursos transferidos pela União (Decretos nº 5.450, de 31/05/2005, e 5.504, de 05/08/2005). Além delas, muitas outras, como o incremento da transparência, o melhor antídoto contra a corrupção – estão aí o Portal da Transparência, as Páginas de Transparência que divulgam todos os pregões, licitações, contratos, convênios etc., de cada órgão, na Internet.” (HAGE in: OLIVIERI, 2008, p. 158).

[57] O estopim do caso foi a publicação, em 13 de janeiro de 2008, pelo jornal "O Estado de São Paulo", dos gastos com cartões governamentais durante o governo Lula, mostrando um recorde de gastos nesta modalidade de pagamento em 2007. Os dados foram obtidos no Portal da Transparência. Como uma das conseqüências do escândalo, a Ministra da Igualdade Racial, Matilde Ribeiro, foi exonerada do cargo, por ter exibido gastos com cartão superiores ao seu próprio salário. Mais detalhes podem ser obtidos em: <http://www.estadao.com.br/nacional/not_nac118092,0.htm>.

Do ponto de vista da avaliação de transparência, pelo modelo da UNPAN (HEEKS, 2004) o Portal da Transparência pode ser classificado como um portal de prestação de contas (*reporting*), já que apresenta informações dos gastos do governo de forma ampla. Pelo modelo de classificação de portais em estágio de desenvolvimento da ONU (UNITED NATIONS, 2008, p. 16), o Portal pode ser classificado como aprimorado (Estágio II), já que não existem serviços interativos ou transacionais disponíveis. Por este ponto de vista, ele é basicamente um portal que fornece informações.

Porém, funcionando como um portal de informações sobre a prestação de contas do governo, o mesmo se aproxima do conceito de governo eletrônico ampliado (PINHO, 2008a), ao influir na transparência do governo, ainda que basicamente utilize ferramentas das TICs para facilitar a disponibilização de informações. Evidentemente, a criação do Portal melhorou a disponibilização de informações, mas não é possível afirmar que sua existência tenha tornado o governo mais transparente, porque, em última instância, a responsabilidade pela divulgação de informações é atribuição de cada órgão, cabendo ao Portal apenas centralizar o acesso às informações.

A criação do Portal da Transparência levanta uma questão importante relativa ao programa de governo eletrônico. Por não ter sido uma iniciativa vinculada ao programa, apesar de o DGE participar do projeto na elaboração dos padrões dos sítios, conforme explicitado acima, isso pode demonstrar que as ações de transparência, ainda que envolvam ferramentas derivadas das TICS, não são necessariamente realizadas por intermédio do programa federal.

Como havíamos apontado anteriormente, a despeito de as novas diretrizes do programa de governo eletrônico salientarem o foco na questão da transparência e do controle social (BRASIL, 2004b), o programa parece ter pouca vinculação com a questão da transparência colocada na agenda do atual governo. Caso fosse escolhida a opção de vincular as iniciativas de transparência por meio eletrônico ao programa, seguramente a iniciativa de criação de um Portal da Transparência teria uma participação maior dos órgãos vinculados ao programa de governo eletrônico.

Mas, como podemos observar na própria portaria acima citada, o que coube ao DGE foi apenas a elaboração de padrões para criação de páginas em sítios na Internet, ou seja, uma atribuição meramente técnica.

3.5. Governo Eletrônico Brasileiro em Contexto Mundial

Em complementação à avaliação do programa de governo eletrônico, apresentamos uma breve perspectiva comparada do seu desenvolvimento em relação aos outros países. Uma avaliação abrangente pode ser obtida a partir dos *benchmarks* de governo eletrônico da ONU. Estas análises envolvem todos os países filiados à ONU e foram realizadas em 2001, 2003, 2004, 2005 e 2008 (UNITED NATIONS, 2002, 2004a, 2004b, 2005, 2008). Existe também uma pesquisa, com foco na provisão de serviços por meios eletrônicos, que é realizada desde 2002 pela empresa de consultoria Accenture nos 22 países nos quais a mesma mantém escritórios[58], o que inclui o Brasil. Apesar da provisão de serviços não ser um tema abordado neste trabalho, algumas considerações das pesquisas da Accenture são importantes para o tema aqui tratado, já que os fatores que interferem na provisão de serviços também afetam o desempenho geral dos programas.

Em relação à perspectiva mundial, o *Benchmark* Global de Governo Eletrônico da ONU pode ser considerado uma das mais abrangentes avaliações de governo eletrônico existentes, não tanto pelos aspectos observados, mas principalmente por englobar todos os países membros da ONU, o que confere um panorama muito amplo à pesquisa. O seu objetivo é apresentar fatos e conclusões que definam o ambiente de governo eletrônico das nações e demonstre sua capacidade de sustentar o desenvolvimento *online*.

De forma geral, nos dois primeiros *benchmarks* (UNITED NATIONS, 2002, 2004a) a avaliação era feita a partir de uma análise comparativa enfocando as dimensões tecnológicas (TICs) e de capital humano das nações. A metodologia empregada pela ONU envolvia duas etapas:

1. Análise dos *websites* nacionais relativamente ao conteúdo e serviços oferecidos, assim como a presença ou ausência de feições que contribuíssem

[58] Os países avaliados são (na ordem de classificação da última pesquisa – 2007): Singapura, Canadá, Estados Unidos, Dinamarca, Suécia, Noruega, Finlândia, Austrália, Reino Unido, Japão, Irlanda, Bélgica, Holanda, Malásia, França, Portugal, Alemanha, Espanha, Itália, Brasil, África do sul e Polônia.

para determinar o nível de desenvolvimento das nações quanto ao governo eletrônico, mostrando a sofisticação *online*;

2. Análise estatística relacionando o desenvolvimento das TICs e do capital humano dos países membros.

Com a evolução das avaliações, outras dimensões foram incluídas na pesquisa, mas a base permanece focada nestes dois eixos. Para a criação do *benchmark* considerou-se que a situação social, política e econômica dos países fossem intimamente correlacionadas ao desenvolvimento dos programas de governo eletrônico. Mesmo que haja exceções, em especial nos países em desenvolvimento ou com economias de transição, fatores-chave como o regime político, a infra-estrutura de telecomunicações, a força do capital humano, o interesse e envolvimento dos líderes nacionais, assim como a existência de políticas públicas e prioridades administrativas, são considerados fatores importantes no desenvolvimento do governo eletrônico. Para a ONU, cada um destes fatores influencia a tomada de decisões, o planejamento das políticas públicas e o desenvolvimento e implementação, pelos políticos eleitos, de programas de governo eletrônico.

Para a geração do índice de infra-estrutura e telecomunicações, são utilizados os seguintes indicadores:

- quantidade de computadores;
- quantidade de usuários de Internet;
- quantidade de linhas telefônicas;
- população *online*;
- quantidade de usuários de telefonia móvel;
- quantidade de TVs.

Estes valores são normalizados através da criação de um *score* geral, em que são selecionados um valor máximo e um valor mínimo para cada indicador. O valor do indicador para cada país é dado em uma escala de 0 a 1, a partir da seguinte fórmula:

Valor do indicador = (valor obtido – valor mínimo) / (valor máximo – valor mínimo)

Especificamente quanto às medidas de capital humano que entram na avaliação, três índices são considerados:

- Índice de Desenvolvimento Humano. Assume-se que este índice avalie o bem estar de uma sociedade, a partir do nível de educação, viabilidade econômica e cuidados com a saúde de cada país.
- Índice de Acesso à Informação: este índice é obtido a partir dos *surveys* anuais produzidos pelas organizações Transparência Internacional e Freedomhouse Internacional. Eles quantificam a interação dos cidadãos com os governos, segundo parâmetros que envolvem indicadores quantitativos e qualitativos, incluindo pesquisas de percepção da população e a avaliação de *experts* quanto aos temas tratados. Estes s*urveys* procuram medir os componentes democráticos principais que contribuem para o acesso e disseminação da informação e monitoram o setor público das nações quanto à corrupção. O índice de acesso à informação combina os dois *surveys* e os converte em porcentagens. Vale aqui destacar que o foco destes *surveys*, e de quase todas as análises e estudos produzidos pela Transparência Internacional, estão especificamente voltados para a questão da corrupção, não havendo maiores preocupações com a transparência governamental em sentido mais amplo, como foi abordado na revisão teórica do tema.
- Relação entre população urbana e rural: esta medida dá indicações sobre os padrões de serviços disponibilizados via Internet e o acesso da população a tais serviços, considerando-se que países com grande porcentagem de habitantes em áreas rurais tendem a enfrentar grandes desafios ao levar serviços eletrônicos a estas populações.

A partir do *benchmark* de 2003 (UNITED NATION, 2004a), foram incorporadas análises qualitativas para mensurar o que se chamou de índice de *E-participation*, composto pelos índices de *E-information*, *E-consultation* e *E-decision making*. A definição de cada um deles é apresentada a seguir:

- *E-information*: este índice avalia a disponibilidade de informações sobre políticas, programas, orçamentos, leis e regulamentos, além de outras informações de interesse público, nos *websites* governamentais.
- *E-consultation*: este índice avalia os mecanismos de consulta eletrônica e as ferramentas de interação à disposição dos cidadãos. Procura avaliar também como

o *website* incentiva a participação dos cidadãos nas discussões públicas e assuntos do governo.

- *E-decision making*: este índice avalia como o governo utiliza, nos processos de decisão política, o *feedback* recebido dos cidadãos por meio dos mecanismos de interação do *website*, ao mesmo tempo em que verifica se os resultados das políticas, decorrentes da incorporação deste *feedback,* são reportados pelo governo.

Estes três índices foram criados com a finalidade de mostrar a relevância e utilidade de cada uma das feições, observadas no governo eletrônico, e a forma como estão sendo disponibilizadas pelo governo. Para obtenção do resultado final, estes índices são ponderados, resultando em um índice sintético denominado índice de governo eletrônico (*E-government*). Este índice, normalizado em uma escala de 0 a 1, com valor 1 correspondente à total capacitação em governo eletrônico e zero a nenhuma capacitação, permite a classificação final dos países quanto ao governo eletrônico.

Tais índices são claramente um avanço para a avaliação da transparência proporcionada pelo governo eletrônico. É interessante notar que nas avaliações ainda não foram desenvolvidas ferramentas apropriadas para determinar diretamente os mecanismos políticos e institucionais responsáveis pela transparência e *accountability,* a despeito das afirmações contidas nos próprios relatórios da ONU de que o governo eletrônico é um instrumento que leva ao aumento da transparência e *accountability* dos governos. Como visto, a transparência é avaliada indiretamente, por meio de um *survey* sobre a percepção da corrupção, entendida pela ONU, e por muitos pesquisadores, como uma variável *proxy* para avaliação da transparência. O pressuposto é que, quanto mais transparente um governo ou seus atos sejam, menor será a corrupção. Por conseqüência, o grau de corrupção percebido também será menor.

Há evidentemente outros fatores que mascaram ou alteram esta percepção, como a própria liberdade de informação ou a apatia da população em relação aos assuntos públicos (SARTORI, 2001). No caso do Brasil, que estava em 46º lugar em 2001 e em 2008 passou para o 80º lugar no *ranking* de corrupção da Transparência

Internacional[59], a explicação que tem sido dada pelo governo é que o aparente aumento da percepção de corrupção está ligado ao fato de o governo ter se tornado mais transparente, como demonstra a declaração do Ministro da CGU, Jorge Hage:

> "A suposta medição mistura num só balaio os diferentes poderes [Judiciário, Legislativo e Executivo, e as três esferas da Federação --governo federal, 26 Estados e 5.560 municípios]." [...] "É óbvio ululante que a percepção sobre a corrupção aumenta quando se ouve falar mais do assunto. E, no Brasil, foi nos últimos anos que mais se falou no assunto, exatamente porque o combate à corrupção passou a ser uma meta e uma prioridade de governo." (JORGE HAGE, 2008). [60]

Havendo alguma coerência nesta afirmação, e certamente há, a associação entre percepção de corrupção e corrupção em si fica prejudicada.

A partir da avaliação de 2005, os temas ligados ao desenvolvimento humano e social ganham mais destaque na avaliação (UNITED NATIONS, 2005, 2008). Segundo a descrição do quadro conceitual adotado, temos uma priorização de medidas que demonstrem o quadro geral de desenvolvimento das nações:

> The conceptual framework of the Survey is embedded in the paradigm of human and social development. E-government in this Survey encompasses the capacity and the willingness of the public sector to deploy ICT for improving knowledge and information in the service of the citizen. Capacity espouses financial, infrastructural, human capital, regulatory, administrative and systemic capability of the state. The willingness, on part of the government, to provide information and knowledge for the empowerment of the citizen is a testament to the government's commitment. **The UN Global E-government Survey framework encompasses the economic and social development context of a country.** (UNITED NATIONS, 2005, p. 13, grifo nosso).

Mais recentemente, as análises da ONU parecem tender a se concentrarem mais nos temas da transparência, governança e *accountability*, ainda que o foco da

---

[59] Dados obtidos em: <http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/CPI>. Acesso em novembro de 2008.

[60] Entrevista concedida ao jornal Folha de São Paulo, em 24 de setembro de 2008. Esta declaração à imprensa está disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u448370.shtml>

avaliação continue recaindo com mais intensidade em perceber como o governo pode se utilizar das TICs para prover melhores serviços aos cidadãos (UNITED NATION, 2007, 2008).

Quanto aos resultados, na pesquisa de 2001 (UNITED NATIONS, 2002), os países foram classificados segundo o estágio de desenvolvimento de governo eletrônico, com base nos seguintes tipos:

Estágio	Definição
Emergente	Presença de um *website* oficial.
Aprimorado	*Website* governamental abrangente, com informações dinâmicas.
Interativo	Usuários podem fazer *downloads*, mandar *e-mails* e interagir através da *world wide web*.
Transacional	Possibilidade de realizar pagamentos e transações *online*.
Sem limitações	Total integração, sem barreiras administrativas.

Quadro 2 - Estágios de desenvolvimento em governo eletrônico
Fonte: UNITED NATIONS, 2002, p. 2.
Nota: Adaptado pelo autor.

Em 2001, nenhum país foi incluído no estágio de maior capacitação. O Brasil, por sua vez, pertencia ao grupo de países com programas de governo eletrônico de capacidade transacional, ou seja, de nível mais elevado entre os programas existentes. Na classificação geral, entre os 190 países avaliados, o Brasil ocupava o 18º lugar geral e o 1º na América latina. A tabela com o *ranking* de 2001 está disponível nos anexos (figura 2, à página 186).

Como vimos anteriormente, o Portal Rede Governo havia sido considerado um dos melhores exemplos de portal de entrada entre todos os países avaliados, o que demonstrava o excelente estágio do programa brasileiro na época. Segundo o relatório, um dos fatores para o bom desempenho do programa brasileiro, que por sinal havia sido recém-criado, foi o fato de o presidente Fernando Henrique Cardoso

ter dado um alto grau de suporte ao seu desenvolvimento (UNITED NATIONS, 2002, p. 52). Esta boa impressão devia-se também ao direcionamento do programa. Segundo a ONU:

> Despite increased awareness regarding the digital divide and cultural biases, hard policy choices are being made that potentially compromise citizen centric approach. Chile is a case in point, while **Brazil seems to have developed a more balanced program.** Online service delivery to the business sector is a strategic planning priority that can be seen as a tool to facilitate economic development. (UNITED NATION, 2002, p. 41, grifo nosso).

Podemos perceber que o Brasil apresentava um dos programas de governo eletrônico mais inovador e mais bem avaliado da pesquisa de 2001, o que lhe conferia certa liderança, principalmente na América Latina, onde era o pais mais desenvolvido no setor e um exemplo para os demais.

No *benchmark* de 2003 (UNITED NATIONS, 2004a) foi apresentada uma classificação de *websites* governamentais segundo padrões de desenvolvimento. Nesta classificação, os países membros da ONU estavam distribuídos da seguinte forma:

Tabela 1 - Padrões de desenvolvimento de *websites*

Tipo de *website*	Número de países
Total	**191**
Presença de *website* governamental	173
Presença de portal simples de entrada	45
Presença de portal com prestação de serviços	63
Presença de portal com provimento de transações *online*	33

Fonte: UNITED NATIONS (2004a, p. 41).

Nota: Adaptado pelo autor.

Nesta avaliação, o Brasil estava qualificado entre os 33 países com presença de portal com provimento de transações *online* (UNITED NATIONS, 2004a). Em relação ao desempenho do governo eletrônico, na avaliação de 2003 o país permaneceu em

posição privilegiada, apesar de uma queda no índice global, passando ao 41º lugar geral e ao 4º lugar na América Latina, ultrapassado pelo Chile, México e Argentina. A tabela com o *ranking* de 2003 está disponível nos anexos (figura 3, à página 187).

Em 2004 o Brasil passou ao 35º posto geral e permaneceu em 4º lugar na América Latina, atrás de Chile, México e Argentina. Os motivos para a melhora em relação à classificação de 2003 foram, principalmente, quanto aos avanços em provisão de serviços online. Também são feitas menções no relatório ao portal Rede Governo, considerado um bom exemplo de portal de entrada e um modelo para os portais da região. (UNITED NATIONS, 2004b, p. 36). A tabela com o *ranking* de 2004 está disponível nos anexos (figura 4, à página 188).

Na pesquisa de 2005 o Brasil subiu para o 33º lugar, passando para terceiro lugar na América latina, depois de Chile e México. A tabela com o *ranking* de 2005 está disponível nos anexos (figura 5, à página 189). Segundo a avaliação, alguns fatores foram responsáveis pela melhora do posicionamento do Brasil em relação a 2003:

> **Brazil improved its ranking in 2005 through reinforcing its infrastructure, services. Brazil's one-stop-shopping www.e.gov.br is perhaps the most effective in Latin America.** The Brazilian website provides the most pertinent information and services. The Brazilian website includes thirteen images with subtitles that represent the most desired citizen services—ranging from tax payment and health services to legislation information and utilities. The image logos make the site particularly user-friendly. In addition, The Brazilian government provides an e-procurement website for government contracts for goods and services. Comprasnet, www.comprasnet.gov.br, provides information on relevant legislation and current news on the economic development of the country. More importantly, it provides an online bidding site for government contracts, as well as links to services for new and emerging businesses in Brazil. To use the online services, the website installs specific software for the user's computer. (UNITED NATIONS, 2005, p. 50).

É importante destacar que o Portal mencionado é o Portal Rede Governo, e não o Portal do Governo Federal (Portal Brasil), criado no mesmo ano como portal oficial do governo brasileiro.

Na avaliação de 2008 o Brasil caiu da 33ª para a 45ª posição do *ranking*. Com a separação dos países por continentes, na América do sul a Argentina assume o primeiro lugar e o Brasil fica em terceiro, depois do Chile. Em relação ao componente de *e-participation* do índice, que teria mais relação com o tema da transparência, o Brasil passou do 18º lugar em 2005 para 24º em 2008. A tabela com o *ranking* de 2008 está disponível nos anexos (figura 6, à página 190).

Segundo o relatório que acompanha a avaliação, alguns fatores podem explicar esta queda no desempenho global. Em especial é destacada a falta de uma visão mais ampla, de parte do governo, das políticas e do desenvolvimento do governo eletrônico que possibilitassem ganhos no crescimento econômico e social:

> **Conversely, the absence of an over-arching e-government and e-development vision has been highlighted by endogenous experts in countries such as Brazil as a major inhibitor of faster economic growth and social progress during the past two decades.** […]
> As with the Nordic countries, it is this economically and socially inclusive approach to fostering a digital infrastructure that has been essential to spurring e-government development within the public sector – and in terms of interactivity between government organizations and citizens. In most countries, the reality of this first phase of egovernment has been one of mixed results precisely due to the sort of unevenness exhibited by Brazil and so many other countries. (UNITED NATIONS, 2008, p. 83, grifo nosso).

Apesar disso, um ponto positivo destacado na avaliação foi a criação de uma página no *website* da Câmara dos deputados dedicada à interação com os cidadãos [61]:

> The Brazilian House of Representatives website allows citizens to talk to their representatives and to participate in debates directly through the Internet. The government of Brazil also provides an e-participation platform that permits Members of Parliament and citizens to communicate through chat rooms, discussion forums and the service “Fale com Deputado” or “Talk to the MP”. This form of e-participation has enhanced the interaction between citizens and Members of Parliament. In a country as vast as Brazil and with a geographically dispersed population, online participation has provided citizens with a greater voice in the creation of policies and laws. (UNITED NATIONS, 2008, p. 31).

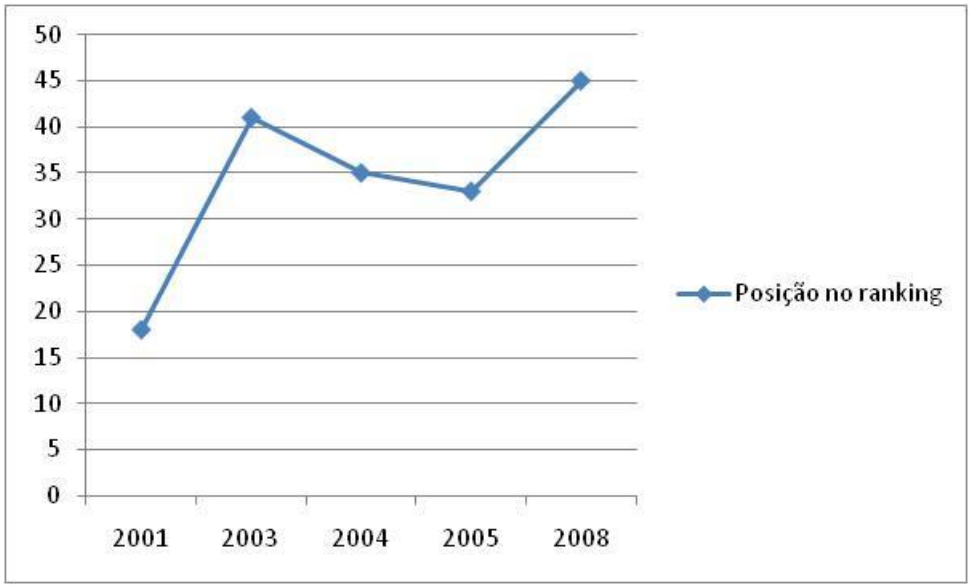
[61] Acessível em: <http://www2.camara.gov.br/popular>.

Embora haja menção ao serviço “Fale com o Deputado”, que faz parte de uma área no *website* da Câmara dos Deputados denominada Participação Popular, este ainda não alcançou um grau de sofisticação que permita uma interação real, como a citação acima faz supor. Os serviços oferecidos no *website* citado são, respectivamente, um canal de bate-papo para discussões previamente agendadas com parlamentares, uma área de fórum (com alguns temas ativos como energia, saúde e reforma tributária), acesso à ouvidoria, acesso ao *blog*[62] da Comissão de Educação e Cultura e, finalmente, o acesso a uma página com um formulário *online* para entrar em contato com os deputados.

De forma geral, parte da explicação para esta queda no *ranking* da ONU do programa de governo eletrônico do Brasil ao longo dos anos reside não só nos critérios de avaliação utilizados pela ONU, que dão um peso demasiado aos aspectos relacionados ao desenvolvimento sócio-econômico geral dos países, mas também na desaceleração da implementação do programa de governo eletrônico federal durante o período de transição presidencial e durante o governo Lula. A figura 14, a seguir, apresenta a evolução do Brasil nos *rankings* da ONU:

[62] *Blog* é uma página na Internet onde as pessoas podem colocar suas opiniões sobre determinado assunto.

Figura 14: Desempenho do Brasil nos *benchmarks* da ONU.



Fonte: Elaborado pelo Autor.

Outra explicação possível, além da evidente perda de prioridade governamental do programa de governo eletrônico ao longo do governo Lula, pode ser encontrada no desenvolvimento relativo de outros países, em especial dos que estavam em estágios menos avançados nos primeiros *benchmarks*, como o Chile e a Argentina, tomando um exemplo latino-americano.

É importante considerar também que, apesar do grande desenvolvimento em tecnologia dos últimos anos, o Brasil melhorou muito pouco nos indicadores relacionados às dimensões sociais que compõem o índice da ONU (como no caso do IDH[63]), que ainda guardam muita diferença em relação aos indicadores dos países melhor situados na avaliação. Como esse é um dos critérios utilizados na avaliação, o Brasil caiu no *ranking* também por motivos que fogem ao escopo do programa de governo eletrônico.

Em relação à avaliação da Accenture (ACCENTURE, 2004, 2005, 2006, 2007), apesar de o desempenho do Brasil não ter variado muito ao longo dos anos, já que sempre se manteve nas últimas colocações entre os 22 países considerados,

[63] O Brasil passou ao grupo de países com alto IDH (mais de 0,8), principalmente pela elevação do PIB per capita nos últimos anos, embora relativamente tenha perdido posições e se encontre no 70° lugar do ranking geral (dados de 2007). Dados disponíveis em: <http://www.pnud.org.br/arquivos/release_idh.pdf>.

variando de 19º em 2002, 21º em 2003, 2004 e 2005 e 20º em 2007, é importante destacar algumas considerações dos relatórios que acompanham as análises, principalmente porque avaliam o desenvolvimento do programa após o início do governo Lula. Na avaliação de 2004, foi sinalizado que:

> Brazil had no change in its overall ranking, the result of improvement of less than 2 percent in overall maturity. **The modest improvement can be attributed for the most part to the lack of new investments and low prioritization of information technology during the first year of the new government, whose main priorities have been social programs.** The new president, Mr. Luis Ignacio Lula da Silva, was elected with a very determined focus on a social transformation agenda comprising social security, tax, legal, economic and administrative reforms. Programs such as Fome Zero (hunger and poverty combat) have been prioritized. **On the other hand, investments in information technology have been cut or drastically reduced to reach tight fiscal goals, leading to a considerable impact on eGovernment development.** (ACCENTURE, 2004, p. 66, grifos nossos).

Estas considerações reforçam o que foi apresentado na análise que fizemos do programa de governo eletrônico durante o governo Lula, com especial destaque para a falta de priorização do programa e a restrição orçamentária que afetou todo o setor de tecnologia. No relatório de 2005 são feitas mais considerações sobre a descontinuidade de ações e o lento desenvolvimento do programa durante a gestão Lula:

> Brazil made conservative progress toward leadership in customer service. The current administration has maintained the major components of the existing eGovernment program, reinforcing a broader social inclusion and encouraging an open-source strategy. **Progress has been slow, with most projects only partially implemented, and a number discontinued**. (ACCENTURE, 2005, p. 66, grifo nosso).

No relatório de 2007 a análise mostra que, apesar da promessa de dotar o programa de um novo fôlego no início da segunda gestão de Lula e da nova equipe de coordenação do programa (particularmente do CEGE), as ações permaneceram fragmentadas:

> Brazil's customer service agenda was largely sidetracked last year when the country and government were distracted by the presidential elections. Minister Dilma Vana Rousseff, the new Chief of Staff of the Brazilian Presidency, continues as the head of the eGovernment Executive Committee and was given the challenge to boost government programs, among them increasing public access to the Internet. Brazil's existing eGovernment strategy remains unchanged since last year: The government's approach to customer service is, for now, still largely fragmented. There is no government-wide strategy for the provision of services via the telephone, for in-person services or for consolidating walk-in centers. Instead, responsibility for organizing service delivery rests at the individual agency (or in some cases, the state) level. (ACCENTURE, 2007, p. 84).

As avaliações da Accenture reforçam as principais conclusões da análise do programa de governo eletrônico desta pesquisa, ao indicarem que a falta de incentivos governamentais, de prioridade do programa de governo eletrônico e de ações mais estruturadas durante o governo Lula têm sido os principais motivos que afetaram o desempenho do programa. É importante salientar que as mesmas conclusões foram apresentadas no mais recente *benchmark* da ONU (UNITED NATIONS, 2008).

Por estas avaliações parece evidente que a perda de liderança do programa brasileiro em contexto mundial acompanha a perda de prioridade do programa dentro da agenda de governo. É importante destacar, no entanto, que estas observações se referem a avaliações que tiveram como foco o programa federal de governo eletrônico. É evidente que houve desenvolvimento no uso das TICs pelo governo em muitas áreas, assim como nos níveis subnacionais de governo, que não foram objetos de estudo deste trabalho. De forma geral, o ritmo de desenvolvimento do programa federal foi menor que o dos países melhor colocados nos *rankings*, que avançaram relativamente mais que o Brasil nos últimos anos.

Apesar de o programa do governo brasileiro ter passado de um dos mais avançados na época de sua criação em 2000 para uma colocação média na última avaliação

em 2008[64], do ponto de vista do tema deste trabalho, alguns fenômenos não são exclusivos do caso brasileiro, como indica o relatório de 2008 da ONU:

> More broadly, by the early part of this century it had become clear that while a significant proportion of countries had created a presence online in some manner, capacities for leveraging this presence into opportunities for tangible value creation remained sporadic. Accordingly, three main conclusions of the United Nations Global e-Government Survey in 2003 were:
> 1) No country or group of countries in the world owns the monopoly on imagination, wisdom and commitment or political will for use of e-government for the delivery of the public value of human development. Original, advanced content of egovernment applications finds a home in the geographic and developmental South, as it does in the North.
> 2) Only very few governments have opted to use e-government applications for transactional services or for networking.
> 3) **Even fewer governments use it to support the genuine participation of citizens in politics. Those who do, in most cases, apply it at a very rudimentary level**. (UNITED NATIONS, 2008, p. 83, grifo nosso).

Se houve pouco desenvolvimento do programa nos últimos anos quanto à possibilidade de promover uma maior participação popular nos assuntos de governo, ou mesmo em direção à chamada democracia eletrônica, não houve avanços significativos em nenhum outro país. Isso pode indicar que tal meta não é muito factível, pelo menos no atual estágio de desenvolvimento dos programas de governo eletrônico.

[64] Ainda que a classificação na 45º colocação em 2008, entre 191 países, não pareça exatamente ruim, é preciso considerar a situação sócio-econômica dos demais países e a importância do Brasil no cenário mundial.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Antes de apresentarmos as principais contribuições deste trabalho, precisamos estabelecer seus limites. Um deles se relaciona ao curto tempo de existência do governo eletrônico, resultando em pouca produção teórica de referência sobre o tema, ainda mais quando consideramos os trabalhos que analisam a sua influência para a ordem democrática. O segundo limite decorre do fato de só ter sido estudado o programa de governo eletrônico federal do Brasil. Evidentemente um estudo mais amplo, envolvendo programas de outros países, poderia permitir um grau de generalização maior das conclusões deste trabalho. Outra limitação importante decorre do fato de só estarem disponíveis fontes oficiais de consulta sobre o programa federal, o que acaba restringindo a observação de alguns fatos à visão do governo. A falta, porém, de estudos semelhantes, que pudessem servir de parâmetro, ou mesmo de comparação, dão a este estudo um caráter exploratório de grande importância para a compreensão do tema. O último limite decorre da dificuldade em determinar quais são os reais impactos do governo eletrônico na transparência, *accountability* e democracia. A inexistência de métodos de avaliação com foco nestes temas dificulta qualquer tipo de pesquisa que pretenda avaliar tais impactos.

Após essas considerações, algumas questões discutidas ao longo da exposição do trabalho são destacadas nestas considerações finais, de forma a sintetizar as principais contribuições e questionamentos que surgiram durante o trabalho, que podem sinalizar novas linhas de pesquisa sobre o governo eletrônico e a sua possível influência na transparência governamental.

A primeira delas diz respeito à definição de governo eletrônico. Como vimos, por ser este um objeto de estudo recente, ainda não existe uma definição consensual na literatura, mas conceituações distintas que nem sempre caminham em uma mesma direção. A análise das principais definições mostra existir um limite tênue entre os conceitos de governo eletrônico, governança eletrônica e administração eletrônica. Poderíamos supor inicialmente que a falta de uma definição consensual repousasse na necessidade de diferenciar melhor estes limites, adotando-se, em linhas gerais, o

termo governo eletrônico para o uso das TICs pelos governos, o termo governança eletrônica para o uso das TICs na interação do governo com a sociedade e o termo administração eletrônica para o uso das TICs como ferramenta auxiliar dos processos administrativos.

Foi também possível perceber que o campo de pesquisa e o enfoque dos estudos direcionam a definição do conceito. Pesquisadores da área de sistemas de informação, ou de administração de empresas, tendem a adotar conceitos de governo eletrônico com ênfase nos aspectos relacionados à promoção de serviços eletrônicos. Pesquisadores ligados à ciência política reforçam os aspectos ligados à promoção da transparência governamental, *accountability* e democracia. É também coerente que as definições das organizações supranacionais, como a ONU e OECD, caminhem em direção a um conceito que se aproxima da governança eletrônica.

A análise do desenvolvimento do programa de governo eletrônico do Brasil permitiu verificar empiricamente que este tipo de distinção ocorre também por influência dos objetivos que cada gestão atribui ao programa. Podem ser identificadas duas fases bem distintas de orientação no Brasil, conforme se trate do governo FHC ou do governo Lula.

A hipótese definida para o governo FHC foi: ***"Na medida em que o conceito de governo eletrônico acompanha os objetivos propostos por cada governo, o programa na gestão de Fernando Henrique Cardoso foi concebido como um instrumento auxiliar da política de estabilização monetária e de ajuste fiscal. Por este motivo, foi priorizado e alçado ao core da agenda de governo".***

A pesquisa mostrou que, durante o governo FHC, o programa esteve orientado aos objetivos de estabilização monetária e ajuste fiscal, e em menor grau à melhoria da eficiência dos processos administrativos do governo. Como estes objetivos se relacionavam com as ações de reforma do Estado que estavam sendo priorizadas pelo governo, o programa teve uma grande inserção político-institucional, sendo alçado ao *core* da agenda do governo. Isso explica o fato de o programa ter recebido apoio do núcleo estratégico do governo e ter sido acompanhado de perto pelo Ministro da Casa Civil, Pedro Parente. No governo FHC, o programa de governo

eletrônico esteve claramente direcionado a ações que visassem a melhoria dos processos internos do governo, indicando que o conceito adotado para direcionamento do programa se aproximou da definição de governo eletrônico como relacionado ao uso das TICs pelo governo para melhoria da gestão.

Para o governo Lula, a hipótese definida foi: "***O programa de governo eletrônico durante a gestão de Luiz Inácio Lula da Silva foi definido como um, entre outros, instrumento de transparência e controle social à disposição do governo para a implementação da sua agenda. Por este motivo, o programa foi considerado secundário, perdendo importância política e institucional, o que se refletiu no seu rebaixamento no ranking mundial".***

Pudemos perceber que as novas diretrizes, expostas em 2004, indicavam um redirecionamento do foco do programa para as relações externas do governo, com destaque para ações que visassem a promoção da transparência e permitissem um maior controle social. Porém, a despeito destes objetivos também terem sido alçados à condição de prioridade governamental, o programa de governo eletrônico não fez parte do *core* da agenda, tendo inclusive perdido o status institucional alcançado na gestão FHC. Isso pode ser deduzido pelo fato de o programa ter sofrido uma fragmentação institucional, passando a ser gerido por instâncias diversas como o CEGE (vinculado à Casa Civil), a SLTI e o DGE (vinculados ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão) e a SECOM (vinculada à Presidência da República), pela pulverização de ações nos demais órgãos da administração pública federal e também pela falta de um apoio institucional dos altos escalões governamentais, evidenciada pelo esvaziamento do CEGE, órgão de articulação institucional do programa, e pela passagem da coordenação "de fato" para a SLTI, uma secretaria essencialmente técnica. As novas atribuições definidas para o programa pelo governo Lula indicam que o conceito adotado na atual gestão se aproxima da definição de governança eletrônica expressa pelas organizações supranacionais, como a ONU e a OECD, já que a ênfase tem recaído com mais intensidade no uso das TICs como instrumentos para a melhoria da relação entre governo e sociedade. As menções ao uso do governo eletrônico como instrumento para promoção da transparência, *accountability* e controle social não se diferenciam das considerações colocadas pelas citadas organizações para o governo eletrônico.

A partir da definição da hipótese central de pesquisa: ***"Considerando o governo eletrônico um conjunto de instrumentos, derivados das modernas Tecnologias de Informação e Comunicação, utilizado para realizar as prioridades governamentais, seus conteúdos variam acompanhando as funções que lhe são atribuídas pelos governos, em especial aquelas definidas na agenda governamental"***, e com base nestes resultados e na revisão da literatura, podemos considerar o governo eletrônico um instrumento (entre outros) à disposição dos governos para cumprir suas prioridades, em especial as que estão definidas em sua agenda governamental. O exemplo do programa de governo eletrônico do Brasil mostrou que o conceito de governo eletrônico corresponde às expectativas que o uso das TICs tem para a realização das prioridades governamentais, mesmo que estas expectativas estejam expressas de forma implícita nos programas ou nas políticas de governo eletrônico.

No limite, considerar que o uso das novas TICs pelos governos represente o surgimento de uma nova forma de governo parece bastante precipitado. Quando muito, os resultados empíricos mostram que o chamado governo eletrônico tem atuado como um facilitador de processos que já existiam, tais como a prestação de serviços, melhoria dos processos administrativos e da interação com a sociedade, e não como um novo paradigma de governo. Por isso, é importante que a conceituação de governo eletrônico seja mais bem estudada de forma a estabelecer, se possível, os limites de seus diferentes conceitos. Por enquanto, esta é uma questão em aberto.

A segunda questão, relacionada à primeira, diz respeito ao desempenho do programa de governo eletrônico do Brasil nos *rankings* internacionais. Observou-se uma nítida queda nas avaliações da ONU, que foram tomadas como referência por serem as mais abrangentes existentes (já que avaliam todos os países membros da ONU) e também por direcionarem a avaliação aos programas nacionais. A queda nos *rankings* verificada, ao passar de um programa exemplar na primeira avaliação (2001) para uma classificação média na última avaliação (2008), pode ser explicada não só pela melhora relativa de outros países, mas, principalmente, como conseqüência da falta de priorização do programa no Governo Lula. A pesquisa

mostrou que a queda nos *rankings* da ONU ocorreu simultaneamente à perda de prioridade do programa ao longo da gestão Lula. Os relatórios da ONU e os da Accenture concordam em avaliar que o menor desenvolvimento do programa de governo eletrônico do Brasil nos últimos anos foi um reflexo da falta de prioridade do governo em relação ao programa. A auditoria do TCU também apontou os mesmo motivos para explicar os problemas institucionais pelos quais o programa passou a partir da nova gestão, indicando que a falta de definição de uma matriz institucional mais clara para gerenciar as ações em governo eletrônico tem dificultado o seu desenvolvimento no governo atual.

Porém, outros fatores também contribuíram para este desempenho. A infra-estrutura de comunicações e serviços ainda é limitante para o aumento da capacidade de governo eletrônico, ainda mais se pensarmos nas enormes diferenças regionais existentes no Brasil. Ainda que programas voltados à área tecnológica tendam a mostrar evolução mais rápida do que programas sociais, na atual gestão estes obtiveram pouca prioridade, como bem evidência a falta de resultados expressivos do PAC, tido como prioritário pelo atual governo. Os indicadores sócio-econômicos do Brasil também evoluíram menos que os de países melhor situados nos *rankings*, fato que contribuiu para a classificação mais baixa do Brasil nas últimas avaliações.

Por tudo isso, podemos concluir que o desempenho do Brasil não foi resultado apenas das ações do programa (ou da falta delas), mas constitui um reflexo do desenvolvimento global do país nos últimos anos, principalmente porque as avaliações dão demasiado peso aos aspectos ligados ao desenvolvimento sócio-econômico dos países e não ao desenvolvimento no uso das TICs pelos governos. Não é por outro motivo que os países melhor posicionados sejam também os que têm melhores indicadores sócio-econômicos.

Decorrentes das duas primeiras, surge uma terceira questão que diz respeito à transparência. A pesquisa mostrou que os portais na Internet têm se convertido em importantes instrumentos para promoção da transparência. Sugerimos neste trabalho, com base nos modelos de transparência de portais da UNPAN, a classificação dos portais do governo federal em três tipos diferentes.

Um deles se refere aos portais de negócios, representados pelo Comprasnet e pelo Portal de Convênios. Ainda que não tenham sido criados com o objetivo principal de permitir a transparência dos processos de compras ou aquisição de serviços do governo, tais portais desempenham um importante papel na prestação de contas do governo, pois tornam o processo mais transparente e permitem a fiscalização das contas públicas por parte dos cidadãos, com reflexos positivos para o controle social.

O segundo tipo é constituído pelos denominados “portais de entrada”, representados pelos Portais Rede Governo e Brasil. Eles também não foram criados como instrumentos de transparência, já que o objetivo principal de um portal de entrada é reunir os links de direcionamento para as informações e os serviços disponíveis em outros portais governamentais. Apesar da responsabilidade pelas informações ser de cada órgão, estes portais facilitam a pesquisa por agruparem os links em um único local. No Portal Brasil, a existência de uma área inteiramente dedicada à transparência faz com o mesmo tenha uma importância ainda maior na divulgação de informações sobre a prestação de contas do governo. Notamos uma superposição de funções entre os dois portais, o quê evidência a fragmentação e falta de coordenação de ações do programa de governo eletrônico na atual gestão.

O terceiro tipo identificado corresponde aos portais de prestação de contas, cujo único representante na pesquisa é o Portal da Transparência. Criado com o objetivo explícito de servir como um instrumento de transparência e da prestação de contas do governo, foi considerado o exemplo mais importante para a transparência entre os portais analisados. O chamado “escândalo dos cartões corporativos”, por exemplo, revelou sua importância para a *accountability*, já que a confirmação de um episódio de mau uso do dinheiro público (que acabou resultando em punição aos culpados, perfazendo o ciclo completo da *accountability* democrática) veio à tona a partir de informações divulgadas em suas páginas. Este exemplo demonstra a importância que os portais podem ter para a promoção da transparência. Algo que chamou a atenção neste caso foi o fato de o Portal da Transparência ter sido criado pela CGU, com participação do DGE restrita à área técnica, um claro reflexo de que as ações do programa de governo eletrônico estavam sendo direcionadas à área técnica.

Uma quarta questão se relaciona com uma das hipóteses que orientou este trabalho: "***O governo eletrônico pode ser um dos mais importantes instrumentos à disposição dos governos para promoção da transparência. Para que o mesmo se concretize como instrumento efetivo de transparência é necessário, no entanto, a existência de condições político-institucionais que favoreçam a transparência".***

A maior parte da literatura considera que a criação de um programa de governo eletrônico pode tornar o governo mais transparente. Em trabalho anterior (PRADO, 2004), foi verificado empiricamente que a transparência proporcionada pelos programas de governo eletrônico estava mais intimamente relacionada a fatores político-institucionais do que ao desenvolvimento tecnológico, grau de sofisticação dos portais ou capacidade orçamentária das administrações.

A priorização do tema da transparência e do controle social pelo governo Lula resultou na criação do Portal da Transparência, possibilitando que as contas públicas fossem mais transparentes porque havia uma orientação do governo neste sentido. Porém, isso não permite inferir que a simples criação de um portal ou a implantação de um programa de governo eletrônico sejam condições suficientes para aumentar a transparência e a *accountability* de um governo. Para que isso ocorra é necessário não só que estes temas estejam priorizados na agenda governamental, mas principalmente, que existam condições político-institucionais que favoreçam a sua promoção, tais como uma política consistente de disponibilidade de informações públicas, associada à existência de mecanismos institucionais que favoreçam a *accountability*.

É preciso lembrar que as TICs têm sido usadas, em sua maior parte, na promoção de serviços eletrônicos e na melhoria da eficiência dos processos do governo, como no caso das compras eletrônicas e na integração de processos administrativos. Como vimos, o principal instrumento, derivado das novas TICs, que tem sido relacionado ao aumento da transparência são os portais na Internet. Porém, ainda que a disponibilização de informações por meios digitais favoreça o alcance e a quantidade de informações disponíveis aos cidadãos, o conteúdo a ser

disponibilizado depende, em última instância, daquilo que os gestores da informação permitem que seja liberado. É exatamente por esta razão que a criação de leis de liberdade de informação é tão discutida em alguns países, já que a existência de uma lei nos moldes das *Freedom of Information Laws* pode obrigar os governos a serem mais transparentes. O meio de promoção da transparência, todavia, não é o foco central deste tipo de discussão.

As considerações sobre democracia representativa tiveram como finalidade mostrar que, em regimes democráticos, os governantes devem prestar contas dos seus atos aos cidadãos, visto que, por princípio, seu poder é exercido em nome do povo soberano. Nos últimos anos, a introdução das TICs nos governos, e em especial os portais na Internet, vêm se constituindo em um excelente meio para essa prestação de contas. Além disso, o governo eletrônico pode ser um importante instrumento para a representação dos governos ao longo de um mandato, ao torná-lo mais transparente e acessível aos cidadãos. A interação mais direta com os cidadãos via portais na Internet, ocorrendo sem a intermediação dos meios de comunicação ou outros tipos de filtros externos, pode ser um meio efetivo para que um governo se mostre para a sociedade.

Ainda que a revolução promovida pelas TICs não mostre evidências empíricas suficientes para que o atual momento possa ser considerado como a “Era da Informação”, a realização do ideal da democracia eletrônica pode ser viabilizado com a ajuda dos instrumentos gerados pelo governo eletrônico, como aponta Held (1996) ao discutir as possibilidades de uma democracia direta pelo uso das novas TICs. Isso, porém, não depende somente da revolução tecnológica e do uso das novas TICs pelos governos, ainda mais quando se considera que limitações tecnológicas ou de custos não representam grandes problemas no atual momento. Em termos gerais, sendo o governo eletrônico o resultado da aplicação das novas TICs pelos governos, este não parece ser um elemento catalisador de mudanças mais profundas na sociedade moderna, já que, em última análise, apenas fornece a base tecnológica que possibilita uma série de melhorias nos processos governamentais, assim como também a ampliação e a difusão de informações governamentais para a sociedade e, portanto, maior controle desta sobre os governantes. Assim como no caso da promoção da transparência, condições

político-institucionais parecem ser fatores determinantes para que as TICs possam conduzir à democracia eletrônica.

Algumas questões surgidas na pesquisa indicam temas para pesquisas futuras. Uma delas diz respeito à inexistência de métodos de avaliação de governo eletrônico com foco em transparência. Como apontamos na descrição da metodologia de pesquisa, os métodos existentes ainda não permitem avaliar de forma precisa as possíveis influências do governo eletrônico na sociedade. A exceção ocorre quanto à provisão de serviços por meios eletrônicos, que são relativamente fáceis de avaliar por métodos quantitativos. As alterações nos indicadores dos últimos *benchmarks* da ONU tiveram como finalidade tentar captar a interação entre governo e sociedade, mas ainda são incapazes de avaliar a influência do governo eletrônico na transparência, *accountability* e, por extensão, na democracia. Os métodos existentes ainda dão um peso muito alto aos fatores estruturantes, tais como a infra-estrutura de comunicação e serviços, exatamente porque são quantificáveis. É necessário pensar em indicadores mais adequados, em especial qualitativos.

Outro tema importante para futuras pesquisas refere-se à inclusão digital. Grande parte da literatura considera que o combate à exclusão digital é uma ação fundamental para o aumento da democracia e da transparência dos governos. Em nosso ponto de vista, essa é uma questão polêmica que merece ser melhor investigada. Embora seja inegável que dotar uma parcela mais ampla da sociedade dos meios necessários para o acesso à Internet tenha reflexos positivos, alguns fatores mostram que priorizar somente o acesso não constitui solução de amplo resultado. Em primeiro lugar, como vimos na seção sobre democracia representativa, uma das questões-chave para a participação é o próprio interesse das pessoas. Lembrando Sartori (1994), a apatia do público com os assuntos do governo indica que a inclusão digital não afeta necessariamente o grau de democracia do governo. Ainda que muitos considerem este tipo de afirmação uma visão conservadora, também é importante considerar que a grande maioria das pessoas recorre à Internet para tratar de assuntos pessoais, em especial para uso de correio eletrônico ou para participar de sites de relacionamento, e não para acessar assuntos ligados ao governo. O Portal Brasil listava na sua página principal os dez serviços mais procurados pela população. Seis deles eram referentes a

questões da Previdência Social, um da Saúde e os demais eram referentes a consultas à situação do CPF e ao site de concursos públicos federais. Em números absolutos, a China tem hoje mais internautas que qualquer outro país, mas seguramente isso não tem relação com o grau de transparência do seu governo, um dos mais fechados do mundo. Por estes motivos, acreditamos que a associação entre inclusão digital e democracia não deve ser considerada unívoca.

A análise das TICs em uso pelos governos do ponto de vista da sociedade também é um importante tema para novas pesquisas. Tal estudo permitiria obter um contraponto com a visão existente na literatura, assim como avaliar a real importância do governo eletrônico para a transparência dos atos públicos e *accountability* dos governos. Alguns exemplos de estudos nessa linha são a análise do uso dos portais pela população e o estudo dos processos interativos *online*, como, por exemplo, o orçamento participativo interativo e as consultas públicas via Internet.

Finalmente, é preciso que haja mais pesquisas sobre governo eletrônico no campo da ciência política e da administração pública. Como mostramos nas justificativas deste trabalho, a grande maioria dos trabalhos ainda tem por foco os aspectos tecnológicos ou a promoção de serviços por meios eletrônicos. A importância do governo eletrônico para a transparência e *accountability* dos governos e, por extensão, para a democracia, ainda não foi devidamente estudada.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANSON, M.; MEANS, G. E. **E-Government 2001** – IBM Endowment for the Business of Government. Rowman & Littlefield Publishers Inc., 2001.

ABRUCIO, F. L. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: PEREIRA, L. C. B.; SPINK, P. (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998. Cap. 7, p. 173-199.

ABRUCIO, F. L. Síntese do Seminário. In: BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Balanço da reforma do Estado no Brasil:** A Nova Gestão Pública. Brasília, DF: SEGES, 2002a. 294 p.

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. (Org.). **O Estado Numa Era de Reformas**: Os Anos FHC, Brasília: MP - SEGES. 2002. Partes I e II. 618 p.

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. G. Finanças Públicas, Democracia e Accountability. In: BIDERMAN, C.; ARVATE, P. [orgs]. **Economia do Setor Público**. Rio de Janeiro: Editora Campus. 2005. 560 p.

ACCENTURE. **Leadership in Customer Service:** Building the Trust. Government Executive Series, 2006, 108 p.

ACCENTURE. **Leadership in Customer Service:** Delivering on the Promise. Government Executive Series, 2007, 128 p.

ACCENTURE. **Leadership in Customer Service:** High Performance, Maximum Value. Government Executive Series, 2004, 112 p.

ACCENTURE. **Leadership in Customer Service:** New Expectations, New Experiences. Government Executive Series, 2005, 108 p.

AGUNE, R.; CARLOS, J. Governo eletrônico e novos processos de trabalho. In: LEVY E.; DRAGO P. (Org.). **Gestão Pública no Brasil Contemporâneo.** São Paulo: FUNDAP, 2005. 448 p.

BANISAR, D. **The Freedominfo.org Global Survey**. Freedom of information and access to government record laws around the World. 2004, 96 p. Disponível em:

<www.freedominfo.org/documents/global_survey2004.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2006.

BARBOSA FILHO, D. F. **Governo Eletrônico.** Uma nova forma de gestão da administração pública para o século XXI. Rio de Janeiro: COPPE/UFRJ. v. 3, 2000. 120 p.

BARBOSA, A.; FARIA, F.; PINTO, S. Organizando os Ativos Tecnológicos do Governo: Modelo de Referência para a Implantação de Programas de Governo Eletrônico Centrado no Cidadão. In: **CLADEA**, 2005. Anais... Santiago, Chile: CLADEA, 2005.

BARBOSA, A.; JUNQUEIRA, A.; DINIZ, Eduardo; PRADO, O. **Electronic Government in Brazil:** A Historical Perspective of its Development Based on a Structured Model of Analysis. In: Third International Conference on e-Government, 2007, Montreal. Anais of Third International Conference on e-Government. Montreal: Université du Québec, 2007.

BEHN, R. D. O novo paradigma da gestão pública e a busca da accountability democrática. **Revista do Serviço Público.** Brasília, DF, ano 49, n.4, out-dez 1998.

BOBBIO, N. **O Futuro da Democracia:** Uma defesa das Regras do Jogo. 6ª ed. São Paulo: Paz e Terra. Coleção pensamento crítico, vol. 63. 1986.

BOHN, S. Política Comparada: Um Mapeamento do Debate entre Propostas Teóricas e Metodologias de Pesquisa Alternativas. **BIB** - **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**. São Paulo, Hucitec/ANPOCS. nº 59, 1º semestre de 2005, PP. 61-80.

BORGES, A. Desenvolvendo argumentos teóricos a partir de estudos de caso: o Debate Recente em Torno da Pesquisa Histórico-Comparativa. **BIB** - **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**. São Paulo, Hucitec/ANPOCS. nº 63, 1º semestre de 2007, PP. 45-59.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** 11ª ed. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1999.

BRASIL. Lei Complementar nº 101/2000, de 4 de maio de 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.** 2000a. Disponível em:

<http://www.planejamento.gov.br/lrf/conteudo/integra_lei/lei_101_portugues.htm>. Acesso em: 7 set. 2004.

BRASIL. Lei Nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991. **Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/L8159.htm>. Acesso em: 14 jul. 2007.

BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. **Sociedade da informação no Brasil**: livro verde. Brasília, DF, 2000b, 195p.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. (Comitê Executivo do Governo Eletrônico). **e-PING.** Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico. Brasília: DF, 2007a, 69 p. Disponível em: <https://www.**governoeletronico**.gov.br/anexos/**e-ping**-versao-3.0 >. Acesso em: 20 mar. 2008.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. (Comitê Executivo do Governo Eletrônico). **Oficinas de Planejamento Estratégico:** Relatório Consolidado. Brasília: DF, 2004b, 23 p. Disponível em: <http://www.governoeletronico.gov.br/biblioteca/arquivos/diretrizes-de-governo-eletronico>. Acesso em: 20 set. 2007.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Balanço da reforma do Estado no Brasil:** A Nova Gestão Pública. Brasília, DF: SEGES, 2002a. 294 p. Disponível em: <http://www.gestaopublica.gov.br/pdf/Balanço%20da%20Reforma%20do%20Estado%20no%20Brasil.pdf.>. Acesso em: 14 maio 2003.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Guia livre:** referência de migração para software livre do governo federal. Brasília, DF, 2004a. 221 p. Disponível em: <http://www.governoeletronico.gov.br/>. Acesso em: 20 set. 2004.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Relatório de Atividades 2000**. Brasília: DF, 2001b, 206 p. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=1840&cat=244&sec=25>. Acesso em: 15 abril 2008.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Relatório de Atividades 2001.** Brasília: DF, 2002d, 206 p. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=1840&cat=244&sec=25>. Acesso em: 15 abril 2008.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Relatório de Atividades 2002.** Brasília: DF, 2002e, 233 p. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=1840&cat=244&sec=25>. Acesso em: 15 abril 2008.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Relatório de Atividades 2003.** Brasília: DF, 2004c, 194 p. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=1840&cat=244&sec=25>. Acesso em: 15 abril 2008.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Relatório de Atividades 2004.** Brasília: DF, 2005a, 218 p. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=1840&cat=244&sec=25>. Acesso em: 15 abril 2008.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Relatório de Atividades 2005.** Brasília: DF, 2006c, 306 p. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=1840&cat=244&sec=25>. Acesso em: 15 abril 2008.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Relatório de Atividades 2006.** Brasília: DF, 2007b, 271 p. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=1840&cat=244&sec=25>. Acesso em: 15 abril 2008.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Relatório de Atividades 2007.** Brasília: DF, 2008, 228 p. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=1840&cat=244&sec=25>. Acesso em: 15 abril 2008.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Relatório de Gestão 2002.** Brasília: DF, 2003, 88 p. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=1840&cat=244&sec=25>. Acesso em: 15 abril 2008.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Relatório de Gestão 2003.** Brasília: DF, 2004d, 138 p. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=1840&cat=244&sec=25>. Acesso em: 15 abril 2008.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Relatório de Gestão 2004.** Brasília: DF, 2005b, 244 p. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=1840&cat=244&sec=25>. Acesso em: 15 abril 2008.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Relatório de Gestão 2005.** Brasília: DF, 2006d, 292 p. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=1840&cat=244&sec=25>. Acesso em: 15 abril 2008.

BRASIL. Portaria Interministerial Nº 140, de 16 de março de 2006. **Disciplina a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, por meio da rede mundial de computadores – internet, e dá outras providências.** 2006a. Disponível em: <www.cgu.gov.br/Legislacao/Arquivos/Portarias/Portaria_Interministerial.pdf >. Acesso em 20 set. 2008.

BRASIL. Presidência da República. Comitê Executivo do Governo Eletrônico. **2 anos de governo eletrônico:** balanço de realizações e desafios futuros. Brasília, DF, 2002b. Disponível em: <www.governoeletronico.gov.br/arquivos/Balanco_2_Anos_Egov.pdf>. Acesso em: 26 abril 2003.

BRASIL. Presidência da República. Comitê Executivo do Governo Eletrônico. **Levantamento das ações de governo eletrônico**. Brasília, DF, 2002c. Disponível em: <www.governoeletronico.gov.br/arquivos/Anexo_Balanco_Inventario.pdf>. Acesso em: 26 abril 2003.

BRASIL. Presidência da República. Comitê Executivo do Governo Eletrônico. **A política de governo eletrônico no Brasil.** Brasília, DF, 2001a. 8 p. Disponível em: <http://www.governoeletronico.gov.br/governoeletronico/index.html.>. Acesso em: 14 maio 2006.

BRASIL. Presidência da República. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília, novembro 1995. 68 p. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de avaliação de programa:** Programa Governo Eletrônico / Tribunal de Contas da União; Relator Ministro Valmir Campelo. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2006b. 162 p.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado para a Cidadania**. ENAP, São Paulo: Editora 34, 1998.

BRESSER-PEREIRA, L.C. **Reforma da nova gestão pública**: agora na agenda da América Latina. Revista do Serviço Público, ano 53, nº. 1, jan-mar/2002.

BRESSER-PEREIRA. L. C. **Democracy and Public Management Reform**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

BRETSCHNEIDER, S. Management information systems in the public and private organizations: empirical test. **Public Administration Review**, year 5, n. 50: p. 536-545. Sep-oct 1990.

CAMPAIGN FOR FREEDOM OF INFORMATION. **Freedom of Information Act**. London, England: Author. 2000. Disponível em: <http://www.nfoic.org/index.htm>. Acesso em: 09 de maio 2006.

CAMPAIGN FOR FREEDOM OF INFORMATION. **Freedom of information**: Key issues. London, England: Author. 1997. Acesso 09 de maio 2006, em: http://www.nfoic.org/index.htm.

CAMPOS, A. M. *Accountability*: quando poderemos traduzí-la para o português? **Revista de Administração Pública.** Rio de Janeiro, 24(2), pag. 30 a 50, fev/abr 1990.

CAPGEMINI. **The User Challenge** – Benchmarking The Supply Of Online Public Services. 7th Measurement | September 2007 (European Commission Directorate General for Information Society and Media), 2007. Disponível em: ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/docs/benchmarking/egov_benchmark_2007.pdf. Acesso em: 27 out. 2008.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. 1ª edição. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1999. 617 p.

CASTELLS, M. **Fim de milênio**. 2ª edição. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2000. 497 p.

CASTELLS, M. **O poder da identidade**. 3ª edição. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2001a. 530 p.

CASTELLS, M. **The informational city**: Information Technology, Economic Restructuring, and the Urban-Regional Process. Cambridge: Blackwell, 1991. 402 p.

CASTELLS, M. **The Internet Galaxy.** Reflections on the Internet, business, and Society. Oxford: Oxford University Press, 2001b. 292 p.

CHAIN A.; CUNHA M.A.; KNIGHT P.; PINTO S. **E-Gov.br:** a próxima revolução brasileira. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

CLAD. **La responsabilization en la nueva gestión pública Latinoamericana**. Buenos Aires e Caracas: Clad / BID / Eudeba, 2000.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. Papel da administração em linha (e-governo) no futuro da Europa. Bruxelas: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Européias, 2003a. 28 p. Disponível em: <http://europa.eu.int/information_society/eeurope/2005/doc/all_about/egov_communication_pt.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2007.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. Para uma Europa do conhecimento: a União Européia e a Sociedade da Informação. Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Européias. 2003b, 22 p. Disponível em: <http://europa.eu.int/pol/infso/index_pt.htm>. Acesso em: 14 jul. 2007.

COMITÊ LULA PRESIDENTE. **Programa de Governo 2002**. São Paulo: Author, 2002, 73p. Disponível em: <http://serv-sdt-1.mda.gov.br/gnc/gnc/Kit/DOCUMENTOS%20GOVERNAMENTAIS/Programa_Governo_Lula.pdf>. Acesso em: 10 out. 2008.

COMMITTEE ON OPEN GOVERNMENT. **Freedom of Information Law.** London, England: Author. 2002. Disponível em: <http://www.cfoi.org.uk/opengov.html#labour>. Acesso em: 23 maio 2006.

COSTA, V. M. F. A Dinâmica Institucional da Reforma do Estado: Um Balanço do Período FHC. In: ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. (Org.). **O Estado Numa Era de Reformas:** Os Anos FHC, Brasília: MP - SEGES. 2002. Parte II. 316 p.

DAHL, R. **Poliarquia**. São Paulo: Edusp, 1997.

DINIZ, E. H. **Uso do comércio eletrônico em órgãos do governo**. Relatório 18/2000 NPP EAESP – FGV, maio de 2000. 100p.

DINIZ, V. **A história do uso da tecnologia da informação na gestão pública brasileira através do CONIP** – Congresso de Informática Pública. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005.

DUBNICK, M. **Accountability and the Promise of Performance**: In Search of the Mechanisms. Paper apresentado no annual meeting of the American Political Science Association, Philadelphia Marriott Hotel, Philadelphia, PA, 2003. Disponível em: <http://www.allacademic.com/meta/p64812_index.html>. Acesso em: 21 nov. 2007.

DUNN, J. Situating political accountability, in: PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. C.; MANIN, B. (Org.). **Democracy, accountability and representation**. New York: Cambridge University Press, 1999. Part III.

EUROPEAN COMISSION. **Harnessing ICT to improve public services** [S.I.] c2008, Disponível em: <http://ec.europa.eu/information_society/activities/egovernment/index_en.htm>. Acesso em 27 set. 2008.

EVANS, P. The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy and Structural Change. In: HAGGARD, S.; KAUFMAN, R. (Org.). **The Politics of Economic Adjustments.** Princeton: Princeton University Press. 1992.

FERLIE, E. et al. **The New Public Management in Action**. Oxford: Oxford University Press. 1996, 287 p.

FERRER F.; SANTOS P. (Org.). **E-Government**: governo eletrônico no Brasil. Saraiva, São Paulo, 2004.

FOUNTAIN, J. E. **Building the virtual state**: Information technology and institutional change, The Brookings Institution, Washington, D.C, 2001.

FUGINI, M. G.; MAGGIOLINI, P.; PAGAMICI, B. Por que é difícil fazer o verdadeiro “Governo-eletrônico”. **Revista Produção**, v. 15, n. 3, p. 300-309, Set./Dez. 2005

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A C. **Finanças públicas**: teoria e prática no Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

GORE, A. **Reengineering Through Information Technology**. Accompanying Report of the National Performance Review. Washington: Office of the Vice President. 1993. Disponível em: <http://govinfo.library.unt.edu/npr/library/reports/it.html>. Acesso em: 19 set. 2008.

GOVERNMENTS ONLINE INTERNATIONAL NETWORK.. **E-democracy in GOL countries**. 2001. Disponível em: <http://www.governments-online.org/>. Acesso em 21 maio 2006.

GRANT, G.; CHAU, D. **Developing a Generic Framework for e-Government**. Journal of Global Information Management; v.13, n.1, Jan-Mar 2005.

GRAU, N. C. Responsabilización por controle social, In: **La Responsabilización en La Nueva Gestión Pública Latinoamericana,** CLAD. BID. Eudeba. Buenos Aires, 2000.

GRÖNLUND, Å. **Electronic Government** – Design, Applications, and Management. Hershey, PA: Idea Group. 2002.

GRÖNLUND, Å; HORAN, T. A. **Introducing E-Gov:** History, Definitions and Issues. Communications of the Association for Information Systems. Volume 15, 2004, p. 713-729.

GRUBER, J. **Controlling bureaucracies**: dilemmas in democratic governance. University of California Press. 1987.

GUIMARÃES, J. **A Esperança Equilibrista**: o governo Lula em tempos de transição. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004. 144 p.

HEEKS, R. B. **Information systems and public sector accountability**. Manchester: Institute for development policy and management. Information systems for public sector management, 1998. Working Paper Series, Paper No. 1. Disponível em: <http://www.sed.manchester.ac.uk/idpm/research/publications/wp/igovernment/igov_wp01.htm>. Acesso em 23 out. 2008.

HEEKS, R.B. **Benchmarking eGovernment:** Improving the National and International Measurement, Evaluation and Comparison of eGovernment. iGovernment Working Paper Series. Development Informatics Group, 2006. 51 p. Disponível em: <http://www.sed.manchester.ac.uk/idpm/publications/wp/igov/index.htm>. Acesso em 25 set. 2008.

HEEKS, R.B. **Transparency Definitions Page**. eGovernment for Development project, University of Manchester, UK, 2004, Documento eletrônico disponível em: <http://www.egov4dev.org/transpdefn.htm>. Acesso em 25 set. 2008.

HELD, D. **Models of democracy**. Stanford: Stanford University Press, 1996.

HOUAISS, A.;VILLAR, M.S. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2007, 2922 p.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Manual Revisto de Transparência Fiscal**. 2001. Disponível em: <http://www.imf.gov>. Acesso em: 21 maio 2006.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Transparency in government operation**. 1998. Disponível em: <http://www.imf.gov>. Acesso em: 10 maio 2006.

JÓIA, L. A. **Governo eletrônico:** em busca de uma conceituação. Rio de Janeiro: EBAPE/FGV, 2002.

KNIGHT, P. **E-Brasil**: e-Development for Brasil and Its States. Presentation at Global Conference on e-Government, University of Maryland, 2006. Disponível em: <http://www.umiacs.umd.edu/research/CDIG/presentations/thu-knightegov>. Acesso em: 17 out. 2008.

LENK, K.; TRAUNMÜLLER, R. **Electronic Government**: Where Are We Heading? In: Eletronic Government, First International Conference, 2002, Aix-en-Provence, France, September 2-5, 2002. Proceedings. pp. 1 – 9, 2002.

LEVY, E. Controle social e controle de resultados – um balaço dos argumentos e da experiência recente. In: BRESSER PEREIRA, L C; CUNILL GRAU, N. **O público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getulio Vargas, 1999.

LONTI, Z.; WOODS, M. **Towards Government at a Glance:** Identification of Core Data and Issues related to Public Sector Efficiency. OECD Working Papers on Public Governance, No. 7, OECD Publishing. 2008. Disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/52/34/40209928.pdf>. Acesso em: 30 set. 2008.

LOUREIRO, M R e ABRUCIO, F L. Política e burocracia no Presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique CARDOSO. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 14, no. 41, outubro/1999.

LOUREIRO, M R. **Controle político da burocracia no presidencialismo americano**: uma perspectiva comparada com o Brasil (Relatórios de Pesquisa n. 7/2003). São Paulo, Brasil: FGV-EAESP, 2003.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L. Política e Reformas Fiscais no Brasil Recente In: **Revista de Economia Política**, volume 24, no. 1(93), janeiro-março 2004. pp.50-72

LOUREIRO, M.R.; TEIXEIRA, M.A.C.; PRADO, O. Construção de Instituições Democráticas no Brasil Contemporâneo: transparência das contas públicas. **Revista O&S**, 2008. No prelo. 20 p.

MAGGIOLINI, P. O Verdadeiro Governo Eletrônico. As diferenças entre usar a TI para administrar e para governar uma nação. São Paulo: **Revista Vanzolini em foco**, edição especial, 2005. 8 pag.

MAJONE, G. Do Estado positivo ao Estado regulador: causas e conseqüências de mudanças no modo de governança. **Revista do Serviço Público**, ano 50, no. 1, janeiro-março, 1999.

MEDEIROS P.H. **Governo Eletrônico no Brasil:** aspectos institucionais e reflexos na governança. Dissertação (Mestrado em Administração), Universidade de Brasília (UNB), Brasília, 2004.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. (Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação). **Indicadores e métricas para avaliação de e-Serviços.** Departamento de Governo Eletrônico. Brasília: MP, 2007. 44 p.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. (Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos). **Plano Plurianual 2004-2007**. Relatório de Avaliação. Exercício 2008. Ano base 2007. Brasília, DF, 2008, Volume I - Tomo II. 1844 p.

NOGUEIRA, R. **Uso Estratégico de Tecnologia da Informação em Secretarias de Fazenda no Brasil** In: Encontro Anual da Associação Nacional de Pós Graduação em Administração, 26, 2002, Salvador, Anais Eletrônicos do EnANPAD 2002, Salvador – BA, 2002.

O'DONNELL, G. Accountability horizontal e as novas poliarquias. **Revista Lua nova.** CEDEC. São Paulo, 44, p. 27-52, 1998.

OFFE, C. A atual transição da história e algumas opções básicas para as instituições da sociedade. In: L.C. BRESSER PEREIRA et al (org.). **Sociedade e Estado em transformação**. Brasília: UNESP, 1999.

OKOT-UMA, R. W'O. **Electronic Governance**: Re-inventing Good Governance. Commonwealth Secretariat London. 2000. Disponível em: <http://webworld.unesco.org/publications/it/EGov/wordbank%20okot-uma.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2006.

OLIVIERI, C. **Política e Burocracia no Brasil:** o controle sobre a execução das políticas públicas, 2008. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo). Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2008.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Glossary of key terms in evaluation and results based management**. Paris, 2002. Disponível em: <www.oecd.org/dac/evaluation>. Acesso em: 12 nov. 2003.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **The E-Government Imperative**. 2003. Disponível em <www.oecd.org/bookshop>. Acesso em: 04 abril 2006.

OSBORNE, D. **Banishing bureaucracy**: the five strategies for reinventing government. 1. ed. New York: Plume, 1997.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventando o governo**. Brasília: MH Comunicação. 1994.

OSLAK, O. Estado e sociedade: novas regras de jogo? In: DINES, A. et al. **Sociedade e Estado:** superando fronteiras. São Paulo: Edições Fundap. 1998.

OSPINA, S.; GRAU, N. C.; ZALTSMAN, A. Performance Evaluation, Public Management Improvement and Democratic Accountability: Some lessons from Latin America. **Public Management Review**, v. 6, n. 2, p.229-251, 2004.

PACIFIC COUNCIL ON INTERNATIONAL POLICY. **Roadmap for E-government in the Developing World**. 10 Questions E-Government Leaders Should Ask Themselves. 2002, 36 p. Disponível em: < www.pacificcouncil.org/pdfs/e-gov.paper.f.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2006.

PALERMO, V. Os caminhos da reforma na Argentina e no Brasil. **Revista Lua Nova.** São Paulo, n. 45, p. 131-162, 1998.

PERSEGONA, M. F. M.; ALVES, I. T. G. **História da internet:** origens do e-gov no Brasil. Florianópolis: IJURIS, 2004, 11 p.

PIERSON, P. **Politics in Time.** History, Institutions and Social Analysis. Princeton: Princeton University Press, 2004.

PINHO, J. A. G. Internet, Governo Eletrônico, Sociedade e Democracia no Brasil: Algumas Questões Básicas em Debate. **Revista VeraCidade** – Ano 3 - Nº 3 – Maio de 2008b.

PINHO, J. A. G. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro 42(3):471-93, maio/jun. 2008a.

PINTO, S.; FERNANDES, C., Institucionalização do Governo Eletrônico no Brasil. **X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de La Administración Pública**. Santiago, Chile, October 2005.

PÓ, M. V. **A *Accountability* no Modelo Regulatório Brasileiro**: gênese e indefinições (os casos da ANATEL e ANS). Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo). Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, São Paulo. 2004.

POLLIT C., BOUCKAERT G. **Public Management Reform**: a comparative analysis. New York: Oxford University Press, 2000.

POPE, J. **Access to information**: whose right and whose information? 2002. Disponível em: <http://www.unpan.org/> Acesso em: 21 maio 2006.

PRADO, O. **Governo eletrônico e transparência**: a publicização das contas públicas das capitais brasileiras. 2004. 180 p. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo). Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2004.

PRADO, O.; LOUREIRO, M. R. **Governo Eletrônico, Transparência e Democracia**: A Publicização das Contas Públicas das Capitais Brasileiras. In: ENANPAD, 29, 2005, Brasília. XXIX Encontro da ANPAD. Brasília: ANPAD, 2005. 15 p.

PRADO, O.; LOUREIRO, M. R. Governo Eletrônico, Transparência e Democracia: A Publicização das Contas Públicas das Capitais Brasileiras. In: **Revista Alcance**, vol.13, no. 3, set-dez. 2006.

PRADO, O.; PÓ, M. V. **Discursos, Prestação de Contas e Responsabilização Democrática nas Reformas da Gestão Pública**. In: XXXI Encontro da ANPAD - EnANPAD, 2007, Rio de Janeiro. Anais do XXXI Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro: ANPAD, 2007.

PRZEWORSKI, A. O Estado e o cidadão. in BRESSER PEREIRA L.C. et al (org.), **Sociedade e Estado em transformação**. Brasília: UNESP, 1999.

PRZEWORSKI, A.; STOKES, S.C.; MANIN, B. (Org.). **Democracy, accountability and representation.** New York: Cambridge University Press, 1999, 351 p.

REINHARD, N.; DIAS, I. **Categorization of e-Gov initiatives**: a comparison of three perspectives. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005.

REZENDE, F. A. Reforma do Estado em perspectiva comparada. In: BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Balanço da reforma do Estado no Brasil:** A Nova Gestão Pública. Brasília, DF: SEGES, 2002. 294 p.

RICHARDSON, R. Os avanços e dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER PEREIRA, L.C.; SPINK, P. (Org.), **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 3ª edição, Rio de Janeiro, FGV, 1998.

RONAGHAN, S. **Benchmarking e-Government**: a global perspective. Assessing the progress of the UN member states. United Nations Division for Public Economics and Public Administration & American Society for Public Administration, May, 2002. Disponível em: <http://aps.vlaanderen.be/straplan/vindplaatsen/benchmarking-e-government.pdf>. Acesso em: 26 maio 2006.

SALLUM Jr., B. **Hegemonia Liberal, Desenvolvimentismo e Populismo**. Notas sobre a especificidade do governo Lula. Nueva Sociedad n. 217, Septiembre-Octubre 2008.

SARTORI, G. **A teoria da democracia revisitada**. São Paulo: Editora Ática, 1994. Volumes 1 e 2. 687 p.

SARTORI, G. **Concept Misformation in Comparative Politics.** The American Political Science Review, Vol. 64, No. 4. Dec. 1970, pp. 1033-1053.

SARTORI, G. **Homo Videns**. Televisão e pós-pensamento. Bauru: EDUSC, 2001.

SPECK, B. W. (Org.). **Caminhos da Transparência**. Campinas, Editora da Unicamp, 2002. 516 p.

STARK, D.; BRUSZT, L. Enabling constraints: fontes institucionais de coerência nas políticas públicas no pós-socialismo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, nº 36, fev 1998.

STIGLITZ, J. E., ORSZAG P. R.; ORSZAG, J. M.. **The role of government in a digital age.** Computer & Communications Industry Association (CCIA). 2000. Disponível em: <http://archive.epinet.org/real_media/010111/materials/stiglitz.pdf>. Acesso em: 19 setembro 2006.

THATCHER, M. Regulation after delegation: independent regulatory agencies in Europe. **Journal of European Public Policy** 9:6, December, 2002.

TORRES, G. G. **Esboço de um modelo de gestão governamental da informática, informação e comunicação.** Reunião da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe - CEPAL, Santiago do Chile, novembro de 1997.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Ata No. 32, de 9 de agosto de 2006**, Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, Secretaria Geral das Sessões, 2006.

UNITED NATIONS (DESA). **E-Government Survey 2008**. From e-Government to Connected Governance. United Nations, New York, 2008, 246 pag.

UNITED NATIONS (DPEPA/ASPA). **Benchmarking E-goverment**: A Global perspective. 2002. Disponível em: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan003984.pdf>. Acesso em: 21 maio 2006.

UNITED NATIONS (DPEPA/UNDESA). **UN Global E-government Readiness Report 2005:** From E-government to E-inclusion. New York, 2005. Disponível em: <unpan1.un.org/intradoc/groups/ public/documents/un/unpan021888.pdf>. Acesso em: 29 maio 2006.

UNITED NATIONS (DPEPA/UNDESA). **UN Global E-government Survey 2003.** 2004a. Disponível em: <http://www.unpan.org/egovernment3.asp>. Acesso em: 22 maio 2006.

UNITED NATIONS (UNPAN). **Public Administration and Democratic Governance:** Governments Serving Citizens. New York, 2007. Disponível em: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN025063.pdf>. Acesso em: 07 junho 2007.

UNITED NATIONS (UNPAN). **UN Global E-Government Readiness Report 2004.** Towards Access for Opportunity. New York, 2004b. Disponível em: <http://www2.unpan.org/egovkb/global_reports/04report.htm>. Acesso em: 07 junho 2007.

URBINATI, N. **O que torna a representação democrática?** Revista Lua Nova, São Paulo, 67: 191-228, 2006.

VAZ, J. C. **Limites e possibilidades do uso de portais municipais para promoção da cidadania:** a construção de um modelo de análise e avaliação. 2003. 490 p. Tese (Doutorado em Administração de Empresas) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2003.

VILHENA, R. Governo Eletrônico: Transparência e Interface com o cidadão. In: BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Balanço da reforma do Estado no Brasil:** A Nova Gestão Pública. Brasília, DF: SEGES, 2002. 294 p.

WILSON, J Q. **Bureaucracy:** what government agencies do and why they do it. Basic Books, EUA, 1989.

ANEXOS

ANEXO A - Lista de Entrevistados

1) Pedro Pullen Parente. Ministro Chefe da Casa Civil de 1999 a 2002. Entrevistado em 11/2005 por Eduardo Henrique Diniz, Alexandre Fernandes Barbosa e Álvaro Ribeiro Botelho Junqueira.

2) Solón Lemos Pinto. Secretário da SLTI e Secretário executivo do CEGE de 1999 a 2002. Entrevistado em 11/2005 por Eduardo Henrique Diniz e Alexandre Fernandes Barbosa.

3) Patrícia Pessi. Diretora do Departamento de Governo Eletrônico de 2003 a 2008. Entrevistada em 05/2006 por Eduardo Henrique Diniz, Alexandre Fernandes Barbosa, Álvaro Ribeiro Botelho Junqueira e Otávio Prado.

4) João Batista Ferri de Oliveira. Diretor do Departamento de Governo Eletrônico de 2008 até o presente momento. Entrevistado em 12/2008 por Otávio Prado.

ANEXO B – *RANKINGS* DE GOVERNO ELETRÔNICO DA ONU

Figura 2 - *Ranking* de governo eletrônico da ONU - 2001

Global Index: 1.62

High E-gov Capacity 2.00 - 3.25		Medium E-gov Capacity 1.60 - 1.99		Minimal E-gov Capacity 1.00 - 1.59		Deficient E-gov Capacity Below 1.00	
USA	3.11	Poland	1.96	Armenia	1.59	Cameroon	0.99
Australia	2.60	Venezuela	1.92	Brunei	1.59	Cent African Rep.	0.98
New Zealand	2.59	Russian Fed.	1.89	South Africa	1.56	Ghana	0.98
Singapore	2.58	Colombia	1.88	Paraguay	1.50	Nepal	0.94
Norway	2.55	Latvia	1.88	Cuba	1.49	Thailand	0.94
Canada	2.52	Saudi Arabia	1.86	Philippines	1.44	Congo	0.94
UK	2.52	Turkey	1.83	Costa Rica	1.42	Maldives	0.93
Netherlands	2.51	Qatar	1.81	Panama	1.38	Sri Lanka	0.92
Denmark	2.47	Lithuania	1.81	Nicaragua	1.35	Mauritania	0.91
Germany	2.46	Ukraine	1.80	Djibouti	1.35	Bangladesh	0.90
Sweden	2.45	Bahamas	1.79	Dominican Rep.	1.34	Kenya	0.90
Belgium	2.39	Hungary	1.79	Trinidad & Tobago	1.34	Laos	0.88
Finland	2.33	Greece	1.77	Indonesia	1.34	Angola	0.85
France	2.33	Jordan	1.75	Jamaica	1.31	Haiti	0.84
Rep of Korea	2.30	Bolivia	1.73	Iran	1.31	Mauritius	0.84
Spain	2.30	Egypt	1.73	Azerbaijan	1.30	Tanzania	0.83
Israel	2.26	Slovakia	1.71	India	1.29	Senegal	0.80
Brazil	2.24	Slovenia	1.66	Kazakhstan	1.28	Madagascar	0.79
Italy	2.21	Mongolia	1.64	Belize	1.26	Zimbabwe	0.76
Luxembourg	2.20	Oman	1.64	Barbados	1.25	Burkina Faso	0.75
Unit. Arab Emir.	2.17	Ecuador	1.63	Guyana	1.22	Zambia	0.75
Mexico	2.16	Suriname	1.63	Honduras	1.20	Mozambique	0.71
Ireland	2.16	Malaysia	1.63	El Salvador	1.19	Sierra Leone	0.68
Portugal	2.15	Romania	1.63	Guatemala	1.17	Cambodia	0.67
Austria	2.14	Belarus	1.62	Gabon	1.17	Comoros	0.65
Kuwait	2.12	Peru	1.60	Turkmenistan	1.15	Guinea	0.65
Japan	2.12			Uzbekistan	1.10	Namibia	0.65
Malta	2.11			Vietnam	1.10	Togo	0.65
Iceland	2.10			Samoa (Western)	1.09	Gambia	0.64
Czech Republic	2.09			Cote d'Ivoire	1.05	Malawi	0.64
Argentina	2.09			China	1.04	Mali	0.62
Estonia	2.05			Pakistan	1.04	Ethiopia	0.57
Bahrain	2.04			Nigeria	1.02	Chad	0.55
Uruguay	2.03			Kyrgyzstan	1.01	Niger	0.53
Chile	2.03			Botswana	1.01	Uganda	0.46
Lebanon	2.00			Tajikistan	1.00		

Fonte: United Nations (2002, p. 07).

Figura 3 - *Ranking* de governo eletrônico da ONU - 2003

1	United States of America	0.927	38	United Arab Emirates	0.535
2	Sweden	0.840	39	Croatia	0.531
3	Australia	0.831	40	Slovakia	0.528
4	Denmark	0.820	41	Brazil	0.527
5	United Kingdom	0.814	42	Micronesia (Federated States of)	0.526
6	Canada	0.806	43	Malaysia	0.524
7	Norway	0.778	44	Hungary	0.516
8	Switzerland	0.764	45	South Africa	0.515
9	Germany	0.762	46	Bahrain	0.510
10	Finland	0.761	47	Uruguay	0.507
11	Netherlands	0.746	48	Latvia	0.506
12	Singapore	0.746	49	Turkey	0.506
13	Republic of Korea	0.744	50	Romania	0.483
14	New Zealand	0.718	51	Cyprus	0.474
15	Iceland	0.702	52	Mauritius	0.471
16	Estonia	0.697	53	Peru	0.463
17	Ireland	0.697	54	Ukraine	0.462
18	Japan	0.693	55	Brunei Darussalam	0.459
19	France	0.690	56	Thailand	0.446
20	Italy	0.685	57	Colombia	0.443
21	Austria	0.676	58	Russian Federation	0.443
22	Chile	0.671	59	Saint Lucia	0.438
23	Belgium	0.670	60	Dominican Republic	0.438
24	Israel	0.663	61	Jamaica	0.432
25	Luxembourg	0.656	62	Panama	0.432
26	Portugal	0.646	63	Jordan	0.429
27	Malta	0.636	64	Bahamas	0.429
28	Slovenia	0.631	65	Trinidad and Tobago	0.427
29	Spain	0.602	66	Costa Rica	0.427
30	Mexico	0.593	67	Saint Kitts and Nevis	0.426
31	Argentina	0.577	68	Fiji	0.425
32	Poland	0.576	69	Lebanon	0.424
33	Philippines	0.574	70	Indonesia	0.422
34	Lithuania	0.557	71	Belize	0.422
35	Bulgaria	0.548	72	Guyana	0.422
36	Czech Republic	0.542	73	Seychelles	0.420
37	Greece	0.540	74	China	0.416

Fonte: United Nations (2004, p. 61).

Figura 4 - *Ranking* de governo eletrônico da ONU - 2004

	Country	
1	United States	0.9132
2	Denmark	0.9047
3	United Kingdom	0.8852
4	Sweden	0.8741
5	Republic of Korea	0.8575
6	Australia	0.8377
7	Canada	0.8369
8	Singapore	0.8340
9	Finland	0.8239
10	Norway	0.8178
11	Netherlands	0.8026
12	Germany	0.7873
13	New Zealand	0.7811
14	Iceland	0.7699
15	Switzerland	0.7538
16	Belgium	0.7525
17	Austria	0.7487
18	Japan	0.7260
19	Ireland	0.7058
20	Estonia	0.7029
21	Malta	0.6877
22	Chile	0.6835
23	Israel	0.6805
24	France	0.6687
25	Luxembourg	0.6600
26	Italy	0.6598
27	Slovenia	0.6506
28	Czech Republic	0.6214
29	Poland	0.6026
30	Mexico	0.5957
31	Portugal	0.5953
32	Argentina	0.5871
33	Hungary	0.5857
34	Spain	0.5844
35	Brazil	0.5675
36	Greece	0.5581
37	Slovakia	0.5565
38	Romania	0.5504
39	Latvia	0.5486
40	Uruguay	0.5481
41	Bulgaria	0.5417

Fonte: United Nations (2004, p. 121).

Figura 5 - *Ranking* de governo eletrônico da ONU - 2005

	Country	Index
1	United States	0.9062
2	Denmark	0.9058
3	Sweden	0.8983
4	United Kingdom	0.8777
5	Republic of Korea	0.8727
6	Australia	0.8679
7	Singapore	0.8503
8	Canada	0.8425
9	Finland	0.8231
10	Norway	0.8228
11	Germany	0.8050
12	Netherlands	0.8021
13	New Zealand	0.7987
14	Japan	0.7801
15	Iceland	0.7794
16	Austria	0.7602
17	Switzerland	0.7548
18	Belgium	0.7381
19	Estonia	0.7347
20	Ireland	0.7251
21	Malta	0.7012
22	Chile	0.6963
23	France	0.6925
24	Israel	0.6903
25	Italy	0.6794
26	Slovenia	0.6762
27	Hungary	0.6536
28	Luxembourg	0.6513
29	Czech Republic	0.6396
30	Portugal	0.6084
31	Mexico	0.6061
32	Latvia	0.6050
33	Brazil	0.5981
34	Argentina	0.5971
35	Greece	0.5921
36	Slovakia	0.5887
37	Cyprus	0.5872
38	Poland	0.5872
39	Spain	0.5847
40	Lithuania	0.5786
41	Philippines	0.5721
42	United Arab Emirates	0.5718
43	Malaysia	0.5706
44	Romania	0.5704
45	Bulgaria	0.5605

Fonte: United Nations (2006, p. 196).

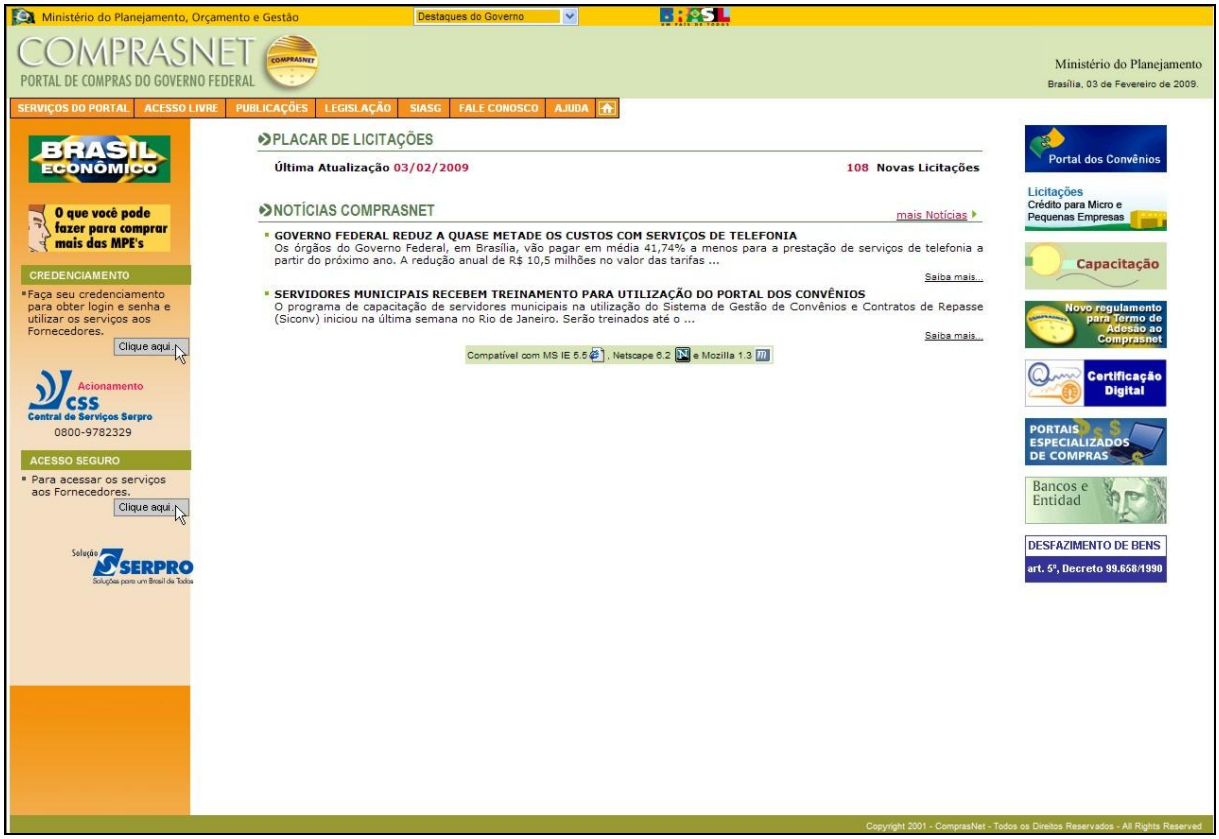
Figura 6 - *Ranking* de governo eletrônico da ONU - 2008

	Country	Index
1	Sweden	0.9157
2	Denmark	0.9134
3	Norway	0.8921
4	United States	0.8644
5	Netherlands	0.8631
6	Republic of Korea	0.8317
7	Canada	0.8172
8	Australia	0.8108
9	France	0.8038
10	United Kingdom	0.7872
11	Japan	0.7703
12	Switzerland	0.7626
13	Estonia	0.7600
14	Luxembourg	0.7512
15	Finland	0.7488
16	Austria	0.7428
17	Israel	0.7393
18	New Zealand	0.7392
19	Ireland	0.7296
20	Spain	0.7228
21	Iceland	0.7176
22	Germany	0.7136
23	Singapore	0.7009
24	Belgium	0.6779
25	Czech Republic	0.6696
26	Slovenia	0.6681
27	Italy	0.6680
28	Lithuania	0.6617
29	Malta	0.6582
30	Hungary	0.6494
31	Portugal	0.6479
32	United Arab Emirates	0.6301
33	Poland	0.6134
34	Malaysia	0.6063
35	Cyprus	0.6019
36	Latvia	0.5944
37	Mexico	0.5893
38	Slovakia	0.5889
39	Argentina	0.5844
40	Chile	0.5819
41	Ukraine	0.5728
42	Bahrain	0.5723
43	Bulgaria	0.5719
44	Greece	0.5718
45	Brazil	0.5679

Fonte: United Nations (2008, p. 174).

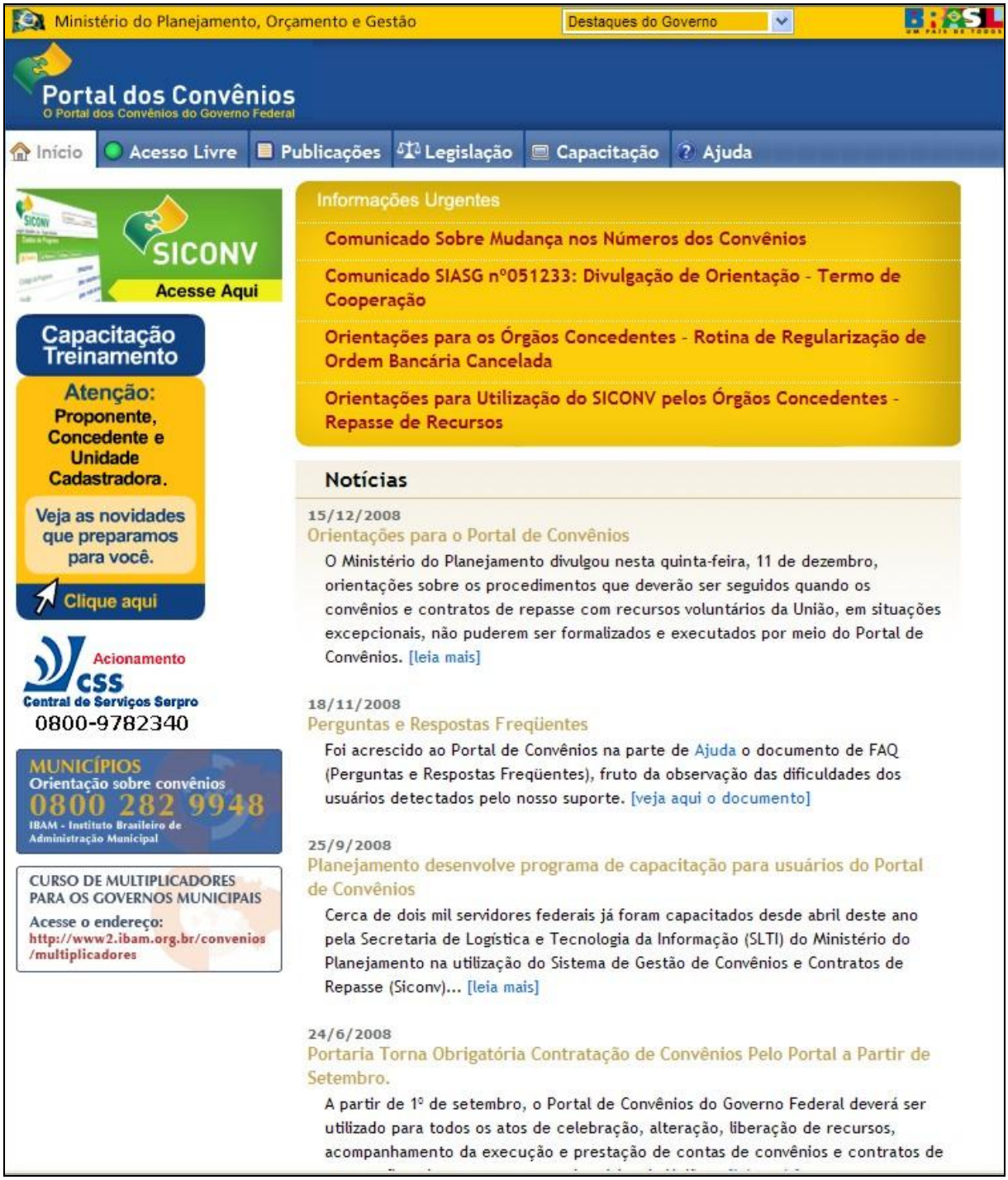
ANEXO C – *HOMEPAGE* DOS PORTAIS ANALISADOS

Figura 7 – *Homepage* do Portal Comprasnet



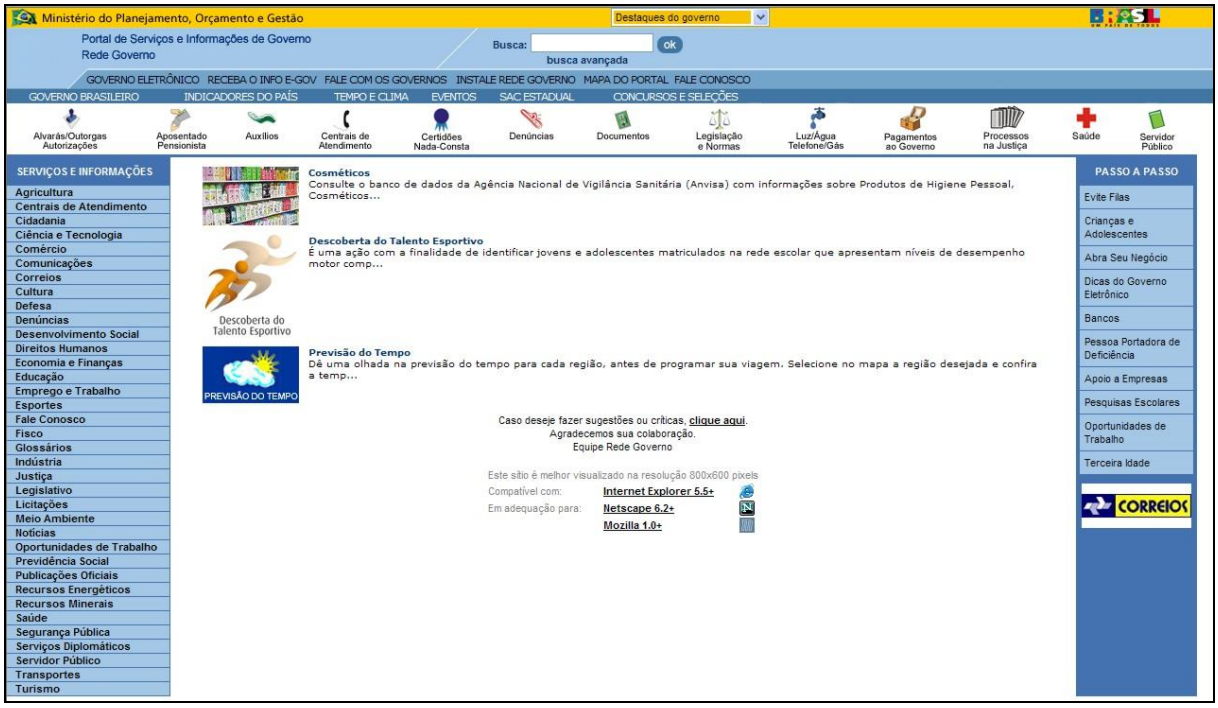
Fonte: <http://www.comprasnet.gov.br/>.

Figura 8 - *Homepage* do Portal de Convênios



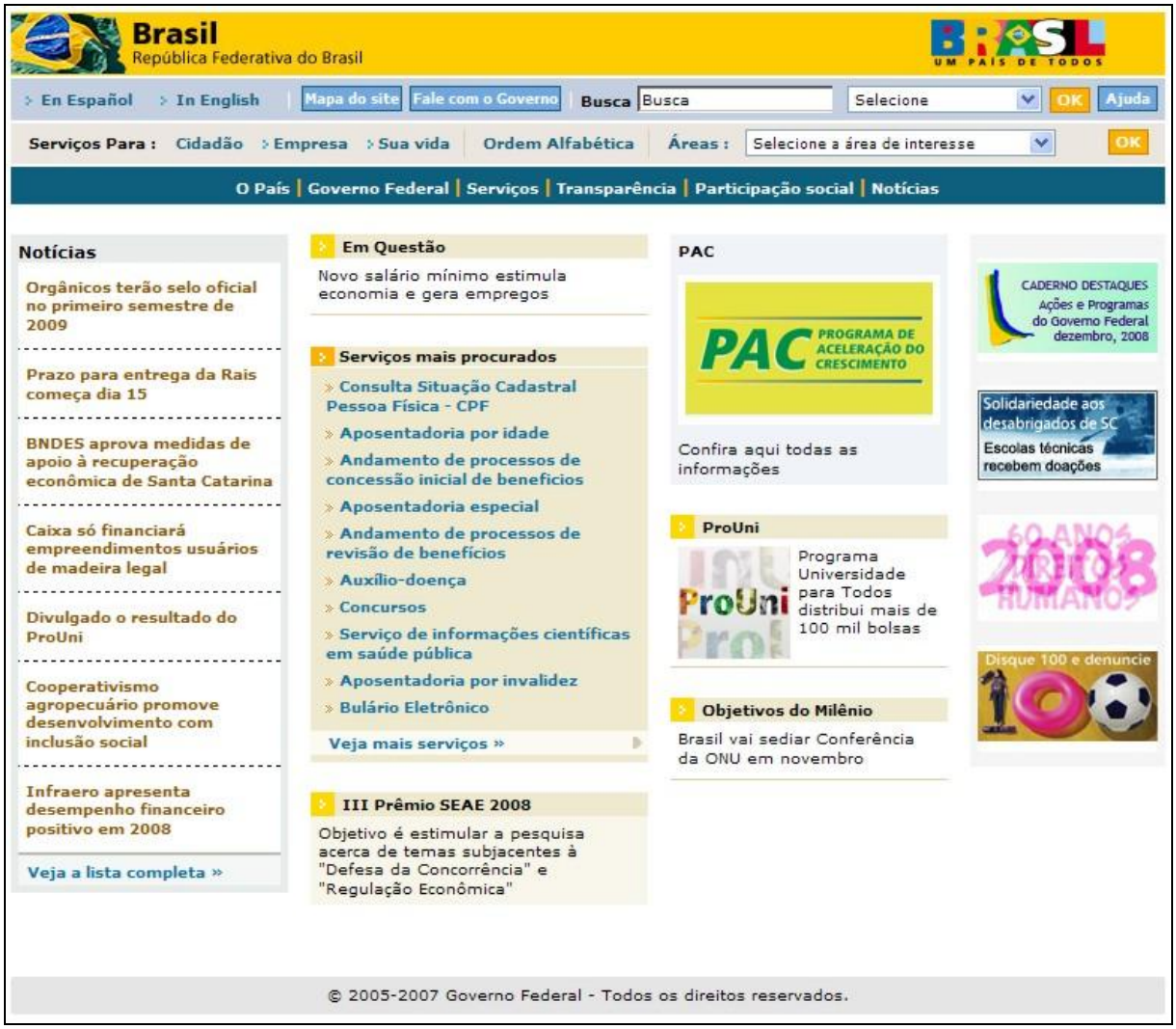
Fonte: <https://www.convenios.gov.br/portal/>.

Figura 9 - *Homepage* do Portal Rede Governo



Fonte: <http://www.redegoverno.gov.br/>.

Figura 10 - *Homepage* do Portal Brasil



Fonte: <http://www.brasil.gov.br/transparencia/>.

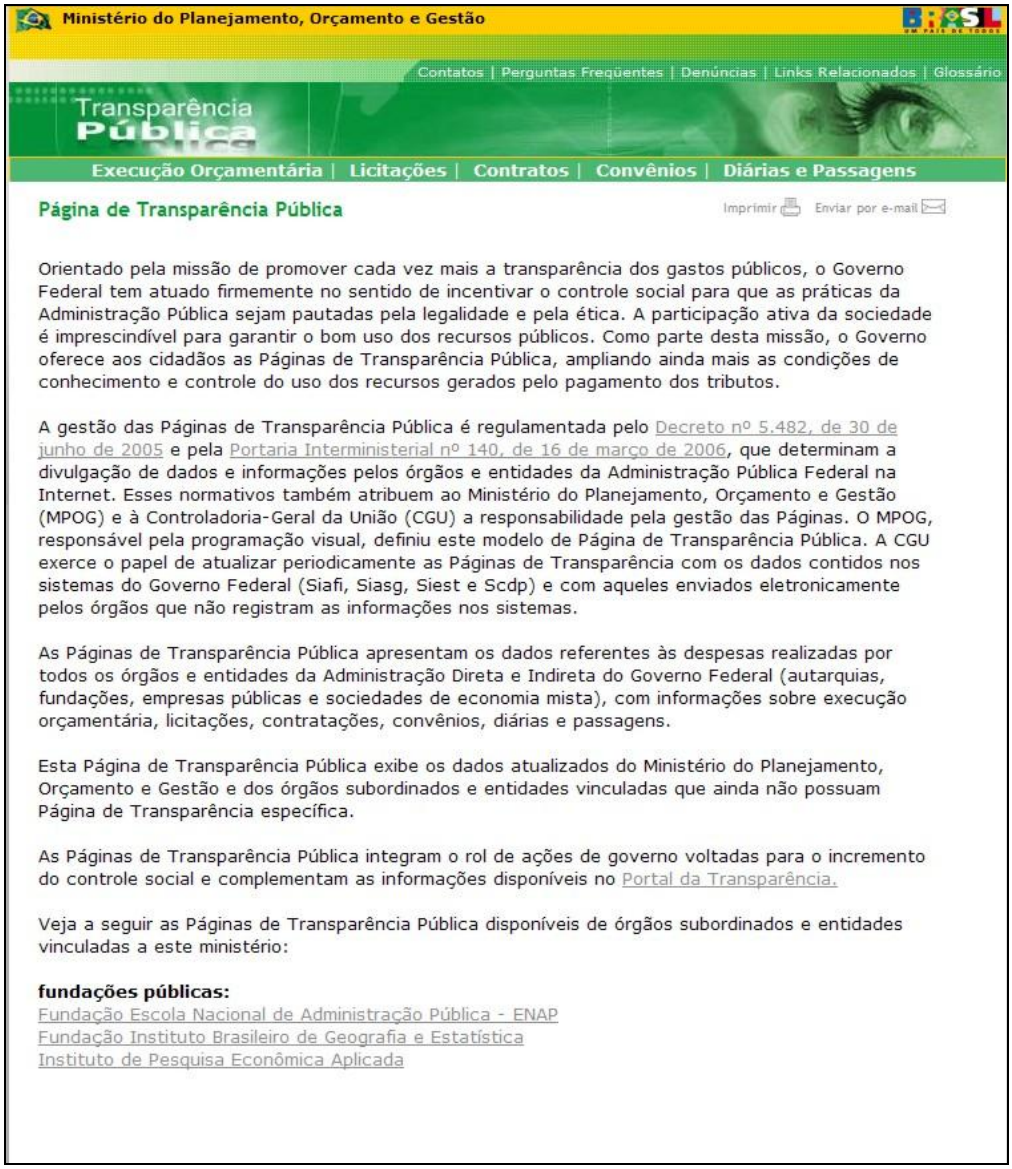
Figura 11 – Página da Transparência do Portal Brasil

Fonte: <http://www.brasil.gov.br/>.

Figura 12 - *Homepage* do Portal da Transparência

Fonte: <http://www.portaltransparencia.gov.br/>.

Figura 13 – Página da Transparência do MPOG



Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Contatos | Perguntas Freqüentes | Denúncias | Links Relacionados | Glossário

Transparência Pública

Execução Orçamentária | Licitações | Contratos | Convênios | Diárias e Passagens

Página de Transparência Pública

Imprimir Enviar por e-mail

Orientado pela missão de promover cada vez mais a transparência dos gastos públicos, o Governo Federal tem atuado firmemente no sentido de incentivar o controle social para que as práticas da Administração Pública sejam pautadas pela legalidade e pela ética. A participação ativa da sociedade é imprescindível para garantir o bom uso dos recursos públicos. Como parte desta missão, o Governo oferece aos cidadãos as Páginas de Transparência Pública, ampliando ainda mais as condições de conhecimento e controle do uso dos recursos gerados pelo pagamento dos tributos.

A gestão das Páginas de Transparência Pública é regulamentada pelo Decreto nº 5.482, de 30 de junho de 2005 e pela Portaria Interministerial nº 140, de 16 de março de 2006, que determinam a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal na Internet. Esses normativos também atribuem ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e à Controladoria-Geral da União (CGU) a responsabilidade pela gestão das Páginas. O MPOG, responsável pela programação visual, definiu este modelo de Página de Transparência Pública. A CGU exerce o papel de atualizar periodicamente as Páginas de Transparência com os dados contidos nos sistemas do Governo Federal (Siafi, Siasg, Siest e Scdp) e com aqueles enviados eletronicamente pelos órgãos que não registram as informações nos sistemas.

As Páginas de Transparência Pública apresentam os dados referentes às despesas realizadas por todos os órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do Governo Federal (autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista), com informações sobre execução orçamentária, licitações, contratações, convênios, diárias e passagens.

Esta Página de Transparência Pública exibe os dados atualizados do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e dos órgãos subordinados e entidades vinculadas que ainda não possuam Página de Transparência específica.

As Páginas de Transparência Pública integram o rol de ações de governo voltadas para o incremento do controle social e complementam as informações disponíveis no Portal da Transparência.

Veja a seguir as Páginas de Transparência Pública disponíveis de órgãos subordinados e entidades vinculadas a este ministério:

fundações públicas:

Fundação Escola Nacional de Administração Pública - ENAP
Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fonte:

<http://www3.transparencia.gov.br/TransparenciaPublica/index.jsp?CodigoOrgao=20113&TipoOrgao=1&consulta=0>.

Livros Grátis

(http://www.livrosgratis.com.br)

Milhares de Livros para Download:

Baixar livros de Administração
Baixar livros de Agronomia
Baixar livros de Arquitetura
Baixar livros de Artes
Baixar livros de Astronomia
Baixar livros de Biologia Geral
Baixar livros de Ciência da Computação
Baixar livros de Ciência da Informação
Baixar livros de Ciência Política
Baixar livros de Ciências da Saúde
Baixar livros de Comunicação
Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE
Baixar livros de Defesa civil
Baixar livros de Direito
Baixar livros de Direitos humanos
Baixar livros de Economia
Baixar livros de Economia Doméstica
Baixar livros de Educação
Baixar livros de Educação - Trânsito
Baixar livros de Educação Física
Baixar livros de Engenharia Aeroespacial
Baixar livros de Farmácia
Baixar livros de Filosofia
Baixar livros de Física
Baixar livros de Geociências
Baixar livros de Geografia
Baixar livros de História
Baixar livros de Línguas

Baixar livros de Literatura
Baixar livros de Literatura de Cordel
Baixar livros de Literatura Infantil
Baixar livros de Matemática
Baixar livros de Medicina
Baixar livros de Medicina Veterinária
Baixar livros de Meio Ambiente
Baixar livros de Meteorologia
Baixar Monografias e TCC
Baixar livros Multidisciplinar
Baixar livros de Música
Baixar livros de Psicologia
Baixar livros de Química
Baixar livros de Saúde Coletiva
Baixar livros de Serviço Social
Baixar livros de Sociologia
Baixar livros de Teologia
Baixar livros de Trabalho
Baixar livros de Turismo