

Universidade Federal de São Carlos  
Centro de Educação e Ciências Humanas  
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

**A política de governo eletrônico no Brasil: uma análise dos  
governos FHC e Lula.**

**Solange Aparecida Mantovane**

**São Carlos - SP**

**2012**

SOLANGE APARECIDA MANTOVANE

**A política de governo eletrônico no Brasil: uma análise dos governos FHC e Lula.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Centro de Educação e Ciências Humanas da Universidade Federal de São Carlos, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr<sup>a</sup>. Ana Cláudia N. Capella

São Carlos  
2012

**Ficha catalográfica elaborada pelo DePT da  
Biblioteca Comunitária da UFSCar**

M293pg Mantovane, Solange Aparecida.  
A política de governo eletrônico no Brasil : uma análise dos governos FHC e Lula / Solange Aparecida Mantovane. - São Carlos : UFSCar, 2013.  
81 f.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal de São Carlos, 2012.

1. Ciência política. 2. Políticas públicas. 3. Governo eletrônico. 4. Tecnologia da informação e comunicação. I. Título.

CDD: 320 (20<sup>a</sup>)



PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

**BANCA EXAMINADORA DA DISSERTAÇÃO DE MESTRADO**

**Solange Aparecida Mantovane**

**28/08/2012**

---

Profa. Dra. Ana Cláudia N. Capella  
Orientador e Presidente - UFSCar

---

Profa. Dra. Ana Cláudia Fernandes Terence  
UNESP

---

Prof. Dr. Thales Novaes de Andrade  
UFSCar

Para uso da CPG  
Aprovado na 23ª Reunião da CPG-Pol,  
realizada em 05/09/2012

*Ao meu saudoso pai, que não pôde ver meu  
ingresso no mestrado, mas a quem eu dedico,  
onde quer que esteja, esta dissertação.*

## RESUMO

Esta dissertação tem como proposta fazer uma análise acerca da forma como as Tecnologias da Informação e Comunicação passaram a fazer parte da estrutura da administração estatal brasileira, levando em conta suas diferentes fases de incorporação e consolidação no contexto da reestruturação estatal do final do século XX. Especificamente, trata-se de analisar de que forma a utilização das Tecnologias da Informação e Comunicação foi incorporada no cotidiano da administração pública e traduzida na criação e desenvolvimento de uma política de governo eletrônico (ou e-Government), no período que se estende do primeiro mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso até o último mandato do governo de Luis Inácio Lula da Silva. Essa análise é feita através de uma reconstrução histórica do que vem a ser tal política, abrangendo todas suas fases de desenvolvimento, além dos atores fundamentais para sua implementação. Partimos do pressuposto que a análise desses mecanismos de influência é fundamental para a compreensão dos rumos que a política toma no país. A partir disso fazemos um balanço entre os dois governos estudados de forma a verificar as continuidades, inovações e retrocessos da política de governo eletrônico no período. Esse balanço está organizado a partir do *check-list* utilizado por Chahin (2004), é baseado nas melhores práticas mundiais de governo eletrônico, e contempla as seguintes dimensões: liderança e coordenação, formulação e avaliação da política, ambiente cultural, infraestrutura e padrões.

**Palavras-chave:** Política Pública; Política de Governo Eletrônico; Tecnologia da Informação e Comunicação.

## ABSTRACT

This dissertation is proposing to make an analysis on how Information Technology and Communications became part of the structure of state administration in Brazil, taking into account their different stages of merger and consolidation in the context of the restructuring of the state late twentieth century. Specifically, it is to examine how the use of Information Communication Technologies was incorporated into the routine of public administration and translated into the creation and development of a policy for electronic government (or e-Government) in the period extending from first mandate of Fernando Henrique Cardoso to the last term of the government of Luis Inacio Lula da Silva. This analysis is done through a historical reconstruction of what has to be such a policy, covering all phases of development, beyond the key actors for implementation. We assume that the analysis of influence of these mechanisms is fundamental to understanding the path that takes politics in this country. From this we make a balance between the two government studied in order to check the continuities, innovations and setbacks of e-government policy in the period. This balance is organized from the checklist used by Chahin (2004), is based on best global practices of e-government, and includes the following dimensions: leadership and coordination, policy formulation and evaluation, cultural environment, infrastructure and standards.

**Keywords:** Public Policy; Policy for Electronic Government; Information technology and Communication.

## RELAÇÃO DE SIGLAS

ANSP: Academic Network at São Paulo.

APF: Administração Pública Federal.

ARPA: Agência de Projetos e Pesquisa Avançada do Departamento de Defesa norte-americano.

ASPA: Administração Pública da Sociedade Americana.

CEGE: Comitê Executivo de Governo Eletrônico.

CGI. br: Comitê Gestor Internet Brasil.

CISL: Comitê de Implementação de Software Livre

DATAPREV: Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social.

DGE: Departamento de Governo Eletrônico.

E-Ping: Padrões de Interoperatividade em Governo Eletrônico.

FHC: Fernando Henrique Cardoso.

G2G: Governo-Governo.

G2C: Governo-Cidadão.

G2B: Governo-Negócios.

GTTI: Grupo de Trabalho Interministerial para o tema da Tecnologia da Informação.

ICP-Brasil: Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileiras.

IPEA: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

ITI: Instituto nacional de tecnologia da Informação.

MCT: Ministério da Ciência e Tecnologia.

MOG: Ministério do Orçamento e Gestão.

MPOG: Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão.

ONU: Organização das Nações Unidas.

PSO: Public Service Orientation.

P&D: Pesquisa e Desenvolvimento.

SAC: Serviço de Atendimento ao Cidadão.

SECOM: Secretaria-Geral da Presidência da República.

SERPRO: Serviço Federal de Processamento de Dados.

SIAFEM: Sistema de Administração Financeira para Estados e Municípios.

SIAFÍSICO: Sistema Integrado de Informações Físico Financeiras.

SLTI: Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação.

TI: Tecnologia da Informação.

TICs: Tecnologias da Informação e Comunicação.

TCU: Tribunal de Contas da União.

USP: Universidade de São Paulo.

WWW: World Wide Web.

## RELAÇÃO DE QUADROS E FIGURAS

### *Quadros*

|           |  |    |
|-----------|--|----|
| Quadro 1: | Desenvolvimento das Telecomunicações.....                        | 15 |
| Quadro 2: | Desenvolvimento das TICs.....                                    | 15 |
| Quadro 3: | Níveis de maturidade do Governo Eletrônico.....                  | 25 |
| Quadro 4: | As três vertentes do gerencialismo na Administração Pública..... | 33 |
| Quadro 5: | Marcos da política de e-gov no governo FHC.....                  | 51 |
| Quadro 6: | Marcos da política de e-gov no governo Lula.....                 | 65 |
| Quadro 7: | Continuidades, Inovações e Retrocessos.....                      | 72 |

### *Figuras*

|           |  |    |
|-----------|--|----|
| Figura 1: | Modelo de governo eletrônico.....                            | 24 |
| Figura 2: | Dinâmica do funcionamento.....                               | 41 |
| Figura 3: | Estrutura Organizacional do Programa Governo Eletrônico..... | 43 |
| Figura 4: | Relacionamentos do governo federal.....                      | 62 |

## SUMÁRIO

|   | Página    |
|---|-----------|
| <b>CAPÍTULO 1 – INTRODUÇÃO.....</b>   | <b>1</b>  |
| <b>CAPÍTULO 2 – “E-GOV”: A SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO E O GOVERNO ELETRÔNICO.....</b>              | <b>8</b>  |
| 2.1 SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO.....  | 8         |
| 2.2 DESENVOLVIMENTO DAS TICS NA ADMINISTRAÇÃO.....  | 11        |
| 2.3 O QUE É GOVERNO ELETRÔNICO.....   | 16        |
| 2.4 DEMOCRACIA DIGITAL.....   | 26        |
| <b>CAPÍTULO 3 - DESENVOLVIMENTO DA POLÍTICA DE GOVERNO ELETRÔNICO NO GOVERNO FHC.....</b>       | <b>30</b> |
| 3.1 FATORES INFLUENCIADORES.....  | 30        |
| 3.1.1 Contexto histórico: A nova administração pública.....                                     | 30        |
| 3.1.2 O “bug” do milênio.....   | 34        |
| 3.2 ATORES INFLUENCIADORES.....   | 36        |
| 3.3 A POLÍTICA DE GOVERNO ELETRÔNICO NA GESTÃO FHC.....   | 38        |
| <b>CAPÍTULO 4 – DESENVOLVIMENTO DA POLÍTICA DE GOVERNO ELETRÔNICO NO GOVERNO LULA.....</b>      | <b>52</b> |
| 4.1 FATORES INFLUENCIADORES.....  | 52        |
| 4.1.1 Contexto histórico: foco na inclusão social e a ruptura com os preceitos neoliberais..... | 52        |
| 4.2 ATORES INFLUENCIADORES.....   | 55        |
| 4.3 A POLÍTICA DE GOVERNO ELETRÔNICO NA GESTÃO LULA.....  | 57        |
| <b>CAPÍTULO 5 – BALANÇO ENTRE OS DOIS PERÍODOS: CONTINUIDADES, INOVAÇÕES E RETROCESSOS.....</b> | <b>66</b> |
| 5.1 CONTINUIDADES, INOVAÇÕES E RETROCESSOS.....   | 66        |
| 5.2 PRINCIPAIS PORTAIS DO GOVERNO FEDERAL.....  | 71        |
| 5.2.1 Portal Brasil.....  | 71        |
| 5.2.2 ComprasNet.....   | 72        |
| <b>CAPÍTULO 6 – CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>   | <b>76</b> |
| <b>REFERÊNCIAS.....</b>   | <b>77</b> |
| <b>ANEXOS.....</b>  | <b>85</b> |

## **CAPÍTULO 1 - INTRODUÇÃO**

Essa dissertação está situada no campo das políticas públicas, mais especificamente no campo da política de governo eletrônico. Os processos de globalização e Reforma do Estado combinados com a emergência e uso de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) deram origem, no Brasil, a políticas e ações de governo eletrônico, ampliando cada vez mais o acesso à informação e ao conhecimento.

O aumento desse acesso levou a mudanças às quais atingiram também o setor público, que passou a buscar a incorporação destes mecanismos em todas as suas áreas. As Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs), em especial a internet, desenvolvidas nesse ínterim, são consideradas essenciais na atualidade no que concerne a realização de atividades em diferentes áreas do cotidiano, através da disseminação da informação e das tecnologias eletrônicas, o que gera uma transformação na sociedade como um todo, utilizadas para tomada de decisões estratégicas, ou questões pessoais.

Nas organizações, a aplicação das TICs acabou se voltando para a melhoria da gestão interna e mais eficiente dos processos administrativos financeiros. Com toda a disponibilidade de informação e das TICs no cotidiano do cidadão moderno e das organizações, o setor público se viu obrigado a buscar a incorporação destes mecanismos em todas as áreas de atendimento da administração pública.

Dessa forma, esta dissertação tem como proposta fazer uma análise acerca da forma como as tecnologias da informação e comunicação passaram a fazer parte do mecanismo de administração estatal brasileiro em suas diferentes fases de incorporação e consolidação no contexto de reestruturação estatal do final do século XX.

Especificamente, trata-se de analisar de que forma a utilização das TICs se transformaram na política de governo eletrônico (ou e-Government), no período que se estende do primeiro mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso até o último mandato do governo de Luis Inácio Lula da Silva, através de uma reconstrução histórica do que vem a ser tal

política e abarcando as principais fases de seu desenvolvimento, além dos atores fundamentais para sua implementação.

Dessa forma buscaremos demonstrar como os modelos de gestão das TICs foram incorporados e transformados em políticas públicas, sua implantação por meio dos sistemas de informação, o acompanhamento e avaliação delas enquanto políticas públicas, os programas e projetos sociais ligados as TICs, a inclusão digital e os mecanismos de participação social, além de relatos de aspectos específicos como o desenvolvimento do e-serviços e compras eletrônicas. Além disso, procuraremos também analisar potenciais benefícios com o uso intensivo das aplicações de tecnologia da informação para o desempenho das funções da administração pública.

São inúmeros os estudos situados no campo das políticas públicas. No entanto, a maioria desses estudos focalizam as fases formulação, implementação ou avaliação. O presente trabalho busca analisar como a mudança de atores chaves e os fatores intervenientes nas etapas do ciclo das políticas públicas (no caso aqui apresentado os programas de governo eletrônico ou e-Government) influem nos rumos que a política toma. Assim, fizemos um balanço entre os dois governos estudados para verificar as continuidades, inovações e retrocessos da política de governo eletrônico no período. Dessa forma poderemos responder a pergunta “quais são as continuidades, inovações ou eventuais retrocessos apresentados pela política de e-gov em relação aos dois períodos sob análise?”.

Pereira (2008) ao tratar de política pública, atribui dois significados mais generalistas ao termo política. Primeiramente traz o conceito de *politics*, ou seja, a política em um sentido mais amplo, remetendo a conceituação clássica de política, ligada à Grécia antiga, onde a significação seria de uma política voltada para o alcance dos interesses comuns dos cidadãos, para o bem da coletividade.

O segundo sentido que a autora aborda é a política enquanto *policy science*, um exercício de regulação entre desiguais, ou seja, entre governantes e governados dentro do Estado. Essa relação, diz Pereira, se dá por meio da busca de consensos dentro dessa dinâmica, através da gerência de conflitos entre os atores sociais. Essa segunda acepção de política se atrela a democracia, relação que se fortalece no pós II Guerra, adquirindo um aspecto particular (um caráter moderno) com o desenvolvimento dos Estados de Bem Estar Social. É nesse ínterim que

se desenvolvem as políticas públicas, um conjunto de ações desencadeadas pelo Estado com vistas ao atendimento dos distintos setores da sociedade.

Visando a compreensão da dinâmica de relações entre governantes e cidadãos, as políticas públicas atrelam política e prática. Pereira afirma que políticas públicas podem ser traduzidas no que “efetivamente os governos fazem”, ou seja, a ação pública estatal em diferentes esferas, seja financeira, agrícola, social entre outras, dentro da administração e desenvolvimento da nação, sendo tal ação multidisciplinar, intervencionista e normativa, na qual o ente estatal é o maior responsável por executá-las.

Neste trabalho, adotamos a perspectiva das políticas públicas como ciclos. Nesse sentido, o modelo metodológico *policy cycle*, descreve as etapas do ciclo das políticas públicas apresentando uma visão das principais etapas do processo, os atores envolvidos, seus interesses e os aspectos que influenciam e geram impactos no resultado final da política.

Segundo Frey (2000), “ao subdividir o agir público em fases parciais do processo político-administrativo de resolução de problemas, o ‘policy cycle’ acaba se revelando um modelo heurístico bastante interessante para a análise da vida de uma política pública”. Contudo, essas etapas não ocorrem necessariamente de forma linear, e têm como objetivo fornecer uma referência que auxilie a análise.

Frey (2000), para fins de análise, aponta quatro etapas do ciclo político já consagradas na literatura sobre políticas públicas. São elas:

- etapa da percepção e definição de problemas, ‘agenda-setting’: quando um fato é percebido como um problema político por grupos sociais isolados, por políticos, grupos de políticos ou pela administração pública.

- etapa de elaboração de políticas públicas e decisão: consiste na elaboração das principais diretrizes e direcionamentos que subsidiarão a política pública;

- etapa de implantação de projetos: envolve a efetiva execução dos projetos definidos anteriormente;

- etapa de avaliação e controle: engloba a definição dos mecanismos de avaliação e controle que serão utilizados para a gestão efetiva dos programas de e- Government.

Seguindo o modelo geral do ciclo de política pública, Diniz (2009) considera que as fases numa política de governo eletrônico são ainda mais específicas, e podem ser divididas em cinco momentos: elaboração de políticas públicas, concepção de projetos, implantação de

projetos, operação e manutenção e avaliação e controle. Essa é a classificação do ciclo da política pública que adotaremos nessa dissertação para análise da política de governo eletrônico.

Essa pesquisa tem caráter exploratório e no seu desenvolvimento utilizamos informações provenientes de documentos governamentais, tais como a “Proposta de Política de Governo Eletrônico para o Poder Executivo Federal”, “Dois anos de Governo Eletrônico: balanço de realizações e desafios futuros”, além de leis, decretos e notícias referentes a órgãos e iniciativas da administração pública federal. Foram também realizadas revisões na literatura nacional e internacional sobre o tema.

O presente trabalho está estruturado, além dessa introdução, que faz um panorama geral acerca do Estado e das políticas públicas, pelo **Capítulo 2** que aborda alguns aspectos teóricos sobre a sociedade da informação, destacando o papel das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs), governo eletrônico e democracia digital. A discussão desses conceitos tem como objetivo dar suporte ao desenvolvimento da análise e reconstrução histórica da política de governo eletrônico. Dessa forma, na primeira seção discutiremos a transformação da sociedade em uma “sociedade da informação”, onde se define uma nova relação entre homem, máquina e conhecimento. Na segunda seção trataremos do desenvolvimento das TICs na administração pública, e por fim, na última seção discutiremos alguns conceitos sobre o governo eletrônico ou e- Government (e-Gov), que é também entendido pelo uso da tecnologia para aumentar o acesso e melhorar o fornecimento de serviços do governo para cidadãos, fornecedores e servidores e seus impactos.

O **terceiro capítulo** focaliza a reconstrução histórica da política de governo eletrônico no período FHC, para analisar como a mudança de atores chaves e os fatores intervenientes influenciaram no rumo que a política toma. Para isso utilizaremos um modelo de referência, o *‘policy cycle’*. Esse modelo incorpora as etapas, os atores, suas relações e fatores intervenientes que influenciam em cada etapa do desenvolvimento da política pública. Dessa forma, na primeira seção apresentaremos os fatores que influenciam no processo, como o contexto histórico do desenvolvimento da política, o bug do milênio e os atores chaves, na segunda seção faremos a reconstrução histórica da política de e-gov na gestão FHC.

Na sequência o **Capítulo 4** da prosseguimento na reconstrução histórica da política de governo eletrônico do governo Lula. Esse capítulo terá a mesma estrutura do anterior para nos ajudar a entender a evolução e o desenvolvimento das fases da política. Dessa forma, também

contará com uma primeira seção onde apresentaremos os fatores que influenciam o processo, como o contexto histórico do desenvolvimento da política no início do governo Lula, a segunda seção apresentará os atores chaves, e na terceira seção faremos a reconstrução histórica da política propriamente dita na gestão Lula.

O **capítulo 5** volta-se especificamente para nossa pergunta de pesquisa e conseqüentemente trata das continuidades, inovações e retrocessos presentes na política de e-Gov em relação aos dois períodos comparados. O capítulo emprega as dimensões apresentadas por Chahin (2004) - liderança e coordenação, formulação e avaliação da política, ambiente cultural, infraestrutura e padrões - como critérios para a análise da política de e-gov no Brasil. Por fim, nas considerações finais, apresentaremos algumas conclusões sobre a análise desenvolvida e o tema tratado.

## **CAPÍTULO 2 – A SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO E O GOVERNO ELETRÔNICO**

Esse capítulo visa discutir alguns aspectos teóricos e conceituais sobre a sociedade da informação, Tecnologia da Informação e Comunicação (TICs), governo eletrônico e democracia digital, com o objetivo de dar suporte ao desenvolvimento da análise e reconstrução histórica da política de governo eletrônico. Dessa forma, na primeira seção discutiremos a transformação da sociedade em uma “sociedade da informação”, onde se define uma nova relação entre homem, máquina e conhecimento. Na segunda seção trataremos do desenvolvimento das TICs na administração pública. Na terceira discutiremos diferentes conceitos sobre governo eletrônico, e por fim, na última seção discutiremos alguns conceitos e aspectos sobre democracia digital.

### **2.1 A sociedade da informação**

Nessa dissertação utilizaremos o termo “sociedade da informação”, ao invés do termo “sociedade informacional” como é denominada por Castells (2006), ou ainda “sociedade do conhecimento” como é denominada por Bell (1973). Esse termo se refere à sociedade pós-industrial que tem como ordem primordial a centralidade no conhecimento e no desenvolvimento científico e tecnológico. A história da sociedade da informação está relacionada diretamente com a história da revolução tecnológica, definindo uma nova relação entre homem, máquina e conhecimento.

A definição mais comum de Sociedade da Informação enfatiza as inovações tecnológicas. A idéia-chave é que os avanços no processamento, recuperação e transmissão da informação permitiram aplicação das tecnologias de informação em todos os cantos da sociedade, devido à redução dos custos dos computadores, seu aumento prodigioso de capacidade de memória, e

sua aplicação em todo e qualquer lugar, a partir da convergência e imbricação da computação e das telecomunicações (GIANNASI, 1999, p.21).

Adicionalmente, Sorj (2003, p.35) definiu o termo sociedade da informação como sendo a “denominação mais usual para indicar o conjunto de impactos e consequências sociais das novas tecnologias da informação e comunicação (telemática)”.

Todo este processo teve início na década de 40, simultaneamente com a Segunda Guerra Mundial, “quando se deram as principais descobertas tecnológicas em eletrônica” (Castells, 2006, p. 58). No entanto, foi somente na década de 70 que ocorreu o maior avanço: o surgimento dos primeiros microcomputadores, que com o passar dos anos foram evoluindo e chegando ao formato que encontramos hoje, ou seja, computadores com alta capacidade de processamento.

Esses avanços ocorreram também na área das telecomunicações e nas tecnologias de integração dos computadores em rede, criando assim condições para o desenvolvimento de uma rede eletrônica de comunicação pela Agência de Projetos e Pesquisa Avançada do Departamento de Defesa norte-americano (ARPA) do Departamento de Defesa dos Estados Unidos, transformando-se no que conhecemos hoje como internet. A partir da década de 90, a internet começou a ser disseminada pelo mundo rapidamente e em poucos anos o mundo todo estava interligado, por meio da world wide web (www),

Uma rede flexível formada por redes dentro da internet onde instituições, empresas, associações, e pessoas criam os próprios sites, que servem de base para todos os indivíduos com acesso poderem produzir sua homepage, feita de colagens variáveis de texto e imagens. (Castells, 2006, p. 379).

No Brasil, as primeiras iniciativas nesse sentido aconteceram no ano de 1987, com uma reunião na Universidade de São Paulo (USP) na qual pesquisadores, representantes de instituições de pesquisa e órgãos de fomento, representantes do governo e da Embratel discutiram o estabelecimento de uma rede nacional para fins acadêmicos e de pesquisa, com acesso a redes internacionais, conforme Carvalho (2006). Algum tempo depois, a Fapesp criou a rede Academic Network at São Paulo (ANSP), interligando a Universidade de São Paulo (USP) a várias outras Universidades.

Nesse contexto de mudanças uma nova fase da economia mundial teve início, uma fase baseada fortemente na dinâmica do setor de serviços com um movimento acelerado de bens econômicos, internacionalização dos mercados financeiros, crescimento do comércio entre as nações e expansão da atuação das empresas transnacionais. Essa fase, de acordo com Lastres e Ferraz apud Menezes (2006), teve como características:

- a) o avanço e difusão da informática e telecomunicação;
- b) a geração e disseminação de informações em volume, rapidez, e abrangência sem precedentes;
- c) e, como consequência, a aceleração do processo de globalização.

Nesse sentido, Dantas (1996), afirma que a sociedade da informação caracteriza uma etapa alcançada pelo desenvolvimento capitalista contemporâneo, no qual as atividades humanas determinantes para a vida econômica e social organizam-se em torno da produção, processamento e disseminação da informação através das tecnologias eletrônicas, o que gera uma transformação na sociedade como um todo. Transformações essas que impactam diretamente nas questões políticas e culturais da sociedade.

A sociedade de informação, segundo seus teóricos, gera mudanças no nível mais fundamental da sociedade. Inicia um novo modo de produção. Muda a própria fonte de criação de riqueza e os fatores determinantes da produção. O trabalho e o capital, as variáveis básicas da sociedade industrial são substituídos pela informação e pelo crescimento. A teoria do valor do trabalho (...) é obrigada a ceder lugar a uma 'teoria do valor do conhecimento' (Kumar apud Menezes, 2006, pg. 46).

Assim, nesse cenário, a implementação de sistemas que buscam suprir a necessidade de promover a geração de conhecimentos e que permitem utilizar as informações já disponíveis ganham destaque nas estratégias das organizações, promovendo maior acesso à informação e ao conhecimento. Tais mudanças atingem também o setor público, já que a disponibilidade de informação e das TICs no cotidiano do cidadão moderno obrigam o setor público a buscar a

incorporação destes mecanismos em todas as áreas de atendimento da administração pública (Ferguson, 2002).

Dentro das chamadas TICs destaca-se a internet, pois ao contrário das outras tecnologias, como a televisão ou o rádio, por exemplo, ela possibilita um alto grau de interatividade que permite a participação das pessoas de forma simultânea. Castells (2006) relata que a Internet foi apropriada por pessoas e organizações com os mais diferentes objetivos: é possível perceber a importância que a Internet representa para a manutenção e estabelecimento de relações pessoais, comerciais, políticas e científicas travadas entre indivíduos e instituições, na nova ordem. De algum modo, ela se adaptou às diferentes necessidades apresentadas pelo homem moderno, eliminando barreiras temporais, espaciais e linguísticas.

Dessa forma, as Tecnologias da Informação e Comunicação, e especialmente, a internet, são consideradas hoje como essenciais para a realização das atividades do cotidiano, seja em questões relacionadas ao trabalho, essenciais para tomada de decisões estratégicas, ou questões pessoais, por meio da utilização de sites de relacionamentos e chats de bate papo.

## **2.2 Desenvolvimento das TICs na administração pública**

Define-se Tecnologia da Informação e Comunicação (TICs) como o conjunto de tecnologias que suportam os sistemas informáticos e de comunicações que reduzem drasticamente o custo de armazenagem, processamento e difusão da informação. Castells (2006, p.67) inclui entre as Tecnologias da Informação e Comunicação, “o conjunto convergente de tecnologias em microeletrônica, computação (software e hardware), telecomunicações/rádiodifusão e optoeletrônica”.

Nessa seção apresentaremos as fases de desenvolvimento das TICs na administração pública. Para tanto analisaremos o desenvolvimento da tecnologia da informação e o desenvolvimento das telecomunicações.

O desenvolvimento das telecomunicações pode ser dividido em três fases (Sorj, 2003, p. 76). A primeira delas vai do século XIX - mais especificamente em 1852, data da instalação do primeiro telégrafo elétrico - até 1964, ano do golpe militar (Sorj, 2003). Nesse período as companhias telefônicas instalaram-se no país de forma fragmentada. Em 1922 inicia-se a radiodifusão comercial que, a partir dos anos trinta, se dissemina rapidamente como um instrumento de unificação do território nacional, em particular durante o Estado Novo de Getúlio Vargas. A televisão inicia suas transmissões no início dos anos cinquenta, mas até fins dos anos sessenta sua penetração era muito limitada.

A segunda fase inicia-se com o golpe militar em 1964 e vai até inícios dos anos 90. Os militares foram os responsáveis pela organização do sistema de telefonia e pela radical transformação do setor de comunicação. Segundo Sorj (2003), os militares, como parte da visão geoestratégica de ordenamento e controle do território nacional, promoveram um processo de estatização e concentração de empresas de telefonia, que extinguiu a maioria das concessionárias e criou, em torno da Telebrás, um sistema de empresas públicas, no qual caberia à Embratel o monopólio das ligações interestaduais e internacionais.

No período entre a criação da Telebrás e os anos 80, o número de terminais telefônicos passa de 1,69 milhões para sete milhões e meio. Neste período também é criada a Radiobrás, canal do governo que atinge todo o território nacional.

A terceira fase se inicia em meados dos anos 90 e vai até os dias atuais. A Telebrás entra em crise e ao mesmo tempo acontece uma reorientação da economia política brasileira. Atingida pela crise fiscal do estado brasileiro e pela inflação galopante, a Telebrás sofre cortes em seus investimentos e subordina-se a política de preços de seus serviços contra a inflação, o que acarretou sua privatização. A privatização da Telebrás e dos serviços de telefonia celular, segundo Sorj (2003), produziram ganhos não intencionais positivos, uma vez que os governos, para legitimar suas políticas, mobilizaram um discurso que associava as privatizações à democratização do acesso, aos direitos dos consumidores e a serviços de qualidade.

Nesta época também são registrados os primeiros esforços do governo no sentido de difundir o uso da internet no país. Em 31 de maio de 1995<sup>1</sup> tem-se a criação, por meio da Portaria Interministerial nº 147, do Comitê Gestor Internet Brasil (CGI. br). Esse Comitê tinha

---

<sup>1</sup> Disponível em: <http://www.cgi.br/regulamentacao/port147.htm>

como objetivo traçar os rumos da implantação, administração e uso da Internet no país. Participaram do Comitê Gestor membros do Ministério das Comunicações e do Ministério de Ciência e Tecnologia, representantes de provedores e prestadores de serviços ligados à Internet e representantes de usuários e da comunidade acadêmica. O Comitê Gestor teria ainda como atribuições principais: fomentar o desenvolvimento de serviços da Internet no Brasil, recomendar padrões e procedimentos técnicos e operacionais, além de coletar, organizar e disseminar informações sobre os serviços da Internet.

No que se refere ao desenvolvimento da TICs na administração pública podemos identificar três fases, com características diferenciadas (Diniz, 2006). O primeiro período está compreendido entre os anos de 1970 e 1992, e tem como foco a gestão interna, ou seja, aplicações voltadas para a melhoria da gestão interna e mais eficiente dos processos administrativos financeiros. A característica principal desse período era a automação dos processos, já que a substituição do processo manual por máquinas e computadores gerava mais eficiência e agilidade no processo como um todo. O uso da TIC nessa primeira fase estava mais restrito às áreas financeiras e das despesas, particularmente as despesas com folha de pagamento.

A iniciativa de maior expressão dessa primeira fase foi à possibilidade de se fazer à declaração de Imposto de Renda por meio eletrônico, disponibilizada pela Receita Federal, órgão do Ministério da Fazenda responsável pela execução das ações relativas à arrecadação dos impostos e tributos de natureza federal. Apesar de ela ter surgido no início da década de 90, ela é até hoje uma das aplicações mais importantes por suas características de eficiência, volume e confiabilidade.

A segunda fase do uso da TI na gestão pública está entre os anos de 1993 e 1998 (Diniz 2006). Diferentemente da primeira fase que privilegiava apenas a gestão interna, essa fase tinha como foco os serviços e informações prestados ao cidadão. Tinha como característica as aplicações e processos voltados para apoiar a prestação de serviços ao cidadão, pessoalmente ou via telefone. Essa fase coincidiu com a chamada crise do Estado e com seus esforços de reforma.

Um desses esforços culminou com o lançamento do “Projeto Cidadão” pelo Governo Federal em 1995 (Brasil, 1995) no contexto da Reforma do Estado proposta pelo governo FHC. Segundo Capella (2010), o “Projeto Cidadão” propunha o desenvolvimento de medidas de caráter desburocratizante e também a criação de sistemas de recebimento de reclamações e sugestões por meio de telefone (sistema 0800), fax e e-mail. Também foi contemplada no projeto

a criação de espaços físicos denominados SAC – Serviço de Atendimento ao Cidadão – destinado à prestação de serviços públicos (da esfera federal, estadual e municipal e do Poder Judiciário).

Nesse período várias outras cidades estavam implantando serviços parecidos, como a Praça do Cidadão no Distrito Federal e o Poupatempo em São Paulo, esses serviços segundo Diniz (2006), trouxe novos conceitos no atendimento ao cidadão:

- a) reunião dos serviços em um único local;
- b) integração dos serviços e processos;
- c) pessoal especializado no atendimento ao público, e;
- d) espaço físico adequado e confortável ao público.

O desenvolvimento da segunda fase não inviabilizou os ganhos alcançados na primeira fase, muito pelo contrário, ambas continuaram se desenvolvendo. Dessa forma, ainda no contexto da Reforma do Estado e da Administração Pública o governo assume como ação estratégica o desenvolvimento de sistemas de informação, pois entendiam que estes sistemas eram essenciais ao modelo da nova administração pública que se buscava implantar no país (Brasil, 1995). Estes sistemas de informação ofereciam apoio ao processo de planejamento, controle e à tomada de decisão gerencial e tinham como característica principal a produção de relatórios. A estratégia de desenvolvimento desses sistemas ainda previa a articulação com o “Projeto Cidadão”, tornando os serviços públicos acessíveis à consulta *online*.

Outros projetos previstos no “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado” (Brasil, 1995) foram desenvolvidos neste sentido:

- a) planejamento estratégico da informação: racionalização do uso de equipamentos de informática e informação;
- b) desenvolvimento de recursos humanos na área de informática;
- c) criação da *Rede Governo*: rede nacional de interligação entre as instituições governamentais, por meio de infraestrutura física composta por equipamentos de informática e telecomunicações;

- d) normatização tecnológica: projeto definidor do modelo de gestão da tecnologia para a administração pública federal;
- e) gestão e difusão da informação: abrangia a integração de todos os sistemas da administração federal e a difusão das informações destes sistemas, modernização tecnológica de ministérios e principalmente do sistema de compras do governo federal.

A terceira fase inicia-se a partir de 1999, com o aumento das novas tecnologias baseadas no uso da internet, na qual a prestação de serviços e o fornecimento de informações governamentais *online*, através de portais, passam a se tornar cada vez mais presentes (Diniz, 2006). É nesse período que se desenvolve a política de governo eletrônico no país, assunto que trataremos no próximo capítulo.

As fases de desenvolvimento da TICs na administração pública podem ser visualizadas, de forma resumida, no quadro abaixo.

**QUADRO 1: Desenvolvimento das Telecomunicações**

| <b>Fase</b>                        | <b>Característica</b>  |
|------------------------------------|--|
| De 1852 a 1964                     | Início das primeiras atividades no setor de comunicação.                             |
| De 1964 até início dos anos 90     | Organização do sistema de telefonia e radical transformação do setor de comunicação. |
| Meados dos anos 90 até dias atuais | Democratização do acesso às tecnologias de comunicação.                              |

Elaborado pelo autor

## QUADRO 2: Desenvolvimento das TICs

| Fase             | Característica   |
|------------------|--|
| De 1970 a 1992   | Foco na gestão interna, melhoria dos processos.            |
| De 1993 a 1998   | Foco na prestação de serviços e informações ao cidadão.    |
| A partir de 1999 | Aumento das novas tecnologias baseadas no uso da internet. |

Elaborado pelo autor

### 2.3 O que é governo eletrônico?

A criação do termo "governo eletrônico" é recente, assim como o fenômeno de seu desenvolvimento e disseminação. Como ocorre com todo fenômeno recente que se deseja estudar, as definições de governo eletrônico na literatura especializada são bastante variadas. O termo "governo eletrônico" (*electronic government* ou *e-government*) surge na segunda metade dos anos 1990, no contexto da popularização da Internet, paralelamente à expansão do termo "comércio eletrônico" (*e-commerce*)<sup>2</sup>. O termo popularizou-se mundialmente em 1999, no 1 Fórum Global sobre a Reinvenção do Governo realizado em Washington, contando com a presença de 45 países (Chahin et alii, 2004)<sup>3</sup>.

A partir de então, o conceito de "governo eletrônico" tem sido apresentado de diversas maneiras e, particularmente na última década, os trabalhos sobre o tema apresentam diversos aspectos do governo eletrônico, como os de Akutsu e Pinho (2002), Ruediger (2002), Ramos e

<sup>2</sup> De acordo com Capella (2010), Henman (2010, 34), diz que o termo "electronic commerce" é utilizado pela primeira vez em maio de 1990 na revista "Government Computer News". Já a expressão "e-commerce" é registrada em dezembro de 1994 na revista "PC Week". Alguns anos mais tarde, tanto o prefixo "eletronic" quanto sua forma simplificada "e" foram aplicados ao governo para designar suas atividades baseadas na internet.

<sup>3</sup> O Fórum Global sobre a reinvenção do governo encontra-se em sua 7 edição, sendo que o último foi realizado em Viena, entre os dias 25 e 29 de junho de 2007.

Ramos (2003), Frey, (2003), Fernandes (2007), Fernandes e Cunha (2008), Pinho (2008), Diniz et all (2009), Cunha e Pozzebon (2009). Os trabalhos relacionam-se a modelos de gestão e estratégia de TICs para o setor público, implantação de sistemas de informação, acompanhamento e avaliação de políticas públicas, programas e projetos sociais, inclusão digital e mecanismos de participação social, além de relatos de aspectos específicos como e-serviços e compras eletrônicas.

Na presente seção realizamos uma revisão sobre o conceito e discussão dos aspectos centrais presentes na literatura sobre e-gov, para buscar um entendimento maior sobre o que vem a ser de fato o governo eletrônico. Dessa forma, podemos apontar algumas considerações sobre as diferentes possibilidades de relacionamento do governo com os diversos atores:

- a) Governo-Governo (*Government-to-Government* ou G2G): caracteriza-se pela interação do governo com as diferentes agências governamentais e com as outras esferas de governo, para o provimento de informações, prestação de serviços e processamento de transações para o desenvolvimento de suas atividades;
- b) Governo-Cidadão (*Government-to-Citizen* ou G2C): caracteriza-se pela interação do governo com o cidadão, promovendo a ele informações e serviços públicos para o atendimento de suas necessidades, e;
- c) Governo-Negócios (*Government-to-Business* ou G2B): caracteriza-se pela interação do governo com as empresas do setor privado na troca de informações e processamentos de transações eletrônicas, buscando reduzir ao máximo as barreiras para se fazer negócio com o governo.

Esta primeira definição é utilizada pelo Governo Federal para se referir à atuação na área de e-gov: “No Brasil, a política de Governo Eletrônico segue um conjunto de diretrizes que atuam em três frentes fundamentais: junto ao cidadão; na melhoria da sua própria gestão interna; e na integração com parceiros e fornecedores”<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Definição presente no site oficial do “Programa Brasileiro de Governo Eletrônico – Gov.br”, no endereço <http://www.governoeletronico.gov.br/o-gov.br/historico>. Pesquisa realizada em março de 2011.

Esta definição utilizada pelo Governo Federal é semelhante à definição utilizada pelo Banco Mundial, que tem como foco a 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.<sup>5</sup>).

Outra definição é a de Jardim (2000), segundo ele o e-gov pode se desenvolver em quatro perspectivas:

- a) a perspectiva do cidadão - oferece serviços de utilidade pública para o contribuinte;
- b) a perspectiva de processos - repensa os modos de operação de processos existentes;
- c) a perspectiva da cooperação - integra os vários órgãos governamentais com organizações privadas e não governamentais com o objetivo de agilizar os processos de decisão sem perda da qualidade e;

---

<sup>5</sup> Documento disponível em: <http://go.worldbank.org/M1JHE0Z280> Acessado em: maio de 2011.

- d) a perspectiva da gestão do conhecimento - permite às várias esferas do governo criar, gerenciar e disponibilizar o conhecimento gerado ou acumulado em seus vários órgãos.

Além das diferentes possibilidades de relacionamento do governo com os diversos atores e as perspectivas de seu desenvolvimento, o governo eletrônico pode ser visualizado de forma distinta. Snellen (2007) define governo eletrônico como sendo o uso intensivo das aplicações de TI para o desempenho das funções da administração pública e aponta três papéis desempenhados por ele: (a) melhoria da eficiência nos processos operacionais do governo, por meio do suporte da TI à realização das ações governamentais, (b) provisão de serviços públicos eletrônicos (c) apoio à democracia e participação social (Snellen, 2007, 404-412).

O primeiro papel desempenhado pelo governo eletrônico está estritamente relacionado com a modernização da administração pública. Para Ferguson (2002, p.104-105), o governo eletrônico pode ser entendido como “uma das principais formas de modernização do Estado e está fortemente apoiado no uso das novas tecnologias para prestação de serviços públicos”. E, de acordo com Capella (2010), o e-gov é apontado como sendo essencial na mudança dos formatos

de gestão contemporâneos, proporcionando ferramentas para a superação dos entraves do modelo burocrático de administração.

Essa ideia é sintetizada por Agune e Carlos (2005, p.302), em sua definição de governo eletrônico:

“Governo eletrônico, ao contrário do que o nome pode a princípio sugerir, significa muito mais do que a intensificação do uso da tecnologia da informação pelo Poder Público. Em verdade, ele deve ser encarado como a transição entre uma forma de governar fortemente segmentada, hierarquizada e burocrática, que ainda caracteriza o dia-a-dia da imensa maioria das organizações públicas e privadas, para um Estado mais horizontal, colaborativo, flexível e inovador, seguindo um figurino mais coerente com a chegada da sociedade do conhecimento, fenômeno que começou a ganhar contornos mais visíveis no último quarto do século passado”.

Ainda segundo Agune e Carlos (2005), o governo dispõe hoje de inúmeros sistemas e aplicativos voltados para a modernização da máquina pública como: Sistema de Administração Financeira para Estados e Municípios (Siafem) e Sistema Integrado de Informações Físico Financeiras (Siafísico): sistemas automatizados de gestão financeira e registros contábeis; Cadastro de Serviços Terceirizados: aplicativo em funcionamento desde 1995, agregando informações referentes a mais de 38 mil contratos, dos quais 5,4 mil encontram-se ativos, cujo valor total atinge o montante de R\$ 9 bilhões<sup>6</sup>. Em cada contrato são registrados o órgão contratante, a empresa contratada, o tipo de serviço, os preços unitários e os valores mensais pagos. Todas essas informações estão, hoje, disponíveis na Internet; Pregão: nova modalidade de licitação, em funcionamento desde 2002, que permite a negociação de preços para a aquisição de bens e serviços comuns, entre outros.

O segundo papel desempenhado - provisão de serviços públicos eletrônicos – implica a prestação de serviços e informações. Podemos dizer que esse papel surge como uma resposta às necessidades da sociedade moderna possuidora de uma nova arquitetura organizacional baseada na tecnologia, com uma forma própria de economia, política e gestão. Assim, o Estado cresce no seu papel de agente político e democrático, incorporando novas responsabilidades legitimadas por estas “demandas” sociais. Neste cenário, o e-Gov é entendido pelo uso da tecnologia para aumentar o acesso e melhorar o fornecimento de serviços do governo para cidadãos, fornecedores e servidores.

Assim, neste campo encontram-se grandes oportunidades de utilização dos recursos tecnológicos para a obtenção de resultados para a sociedade, visto que a prestação eletrônica de serviços possibilita mais agilidade e desburocratização no atendimento ao cidadão. Os serviços públicos prestados dessa maneira estão disponíveis através de portais aos cidadãos 24 horas por dia, sete dias por semana. Assim como expresso por Zweers & Planque (2001, p. 92):

"Governo Eletrônico é um conceito emergente que objetiva fornecer ou tornar disponível informações, serviços ou produtos, através de meio eletrônico, a partir ou através de órgãos públicos, a qualquer momento, local e cidadão, de modo a agregar valor a todos os *stakeholders* envolvidos com a esfera pública".

---

<sup>6</sup> Dados obtidos pelos autores durante a gestão do governador Geraldo Alckimin entre os anos de 2003 e 2006.

Dessa forma, alguns autores defendem que os portais poderiam romper com lógica burocrática, é o que dizem Ferrer e Santos (2004, xii-xiii):

“Um dos grandes problemas de relacionamento do governo, tanto com cidadãos como com empresas, reside na complexidade da máquina pública. Podemos dizer que uma das causas da ineficiência do setor público é a organização vertical, que faz com que os serviços a serem prestados exijam a colaboração de empregados de diferentes departamentos. *A internet oferece solução para ambos os problemas.* Por meio de um portal do governo, podem ser disponibilizados ao cidadão quase todos os serviços prestados pelo governo”.

Entre os serviços disponibilizados pelo governo já nesse período estudado, destacam-se:

- entrega de declaração de imposto de renda;
- emissão de certidões de pagamento de impostos;
- divulgação de editais de compras governamentais;
- acompanhamento de processos judiciais,
- informações sobre programas do Governo Federal, e;
- pregão eletrônico.

O terceiro papel desempenhado pelo governo eletrônico - apoio à democracia e participação social – é representado pela conjugação da otimização na prestação de serviços com a participação do eleitorado. Esse papel pode ser alcançado através de fóruns contínuos, comentários, grupos de discussão, sistemas de votações instantâneas, redes de relacionamentos, portais, entre outros mecanismos. Tudo isso facilitado pela interatividade que as TICs proporcionam. Para Castells (2006), o uso das TICs pelos governos tende a aumentar a eficiência de seus serviços, desenvolvendo ou reforçando a democracia participativa.

Dessa forma, apesar de a grande maioria dos trabalhos sobre e-gov focar na prestação de serviços eletrônicos, o que Pinho (2008) considera como sendo o “sentido restrito” da ideia de governo eletrônico, seu potencial vai mais além. Para o autor, o e-gov tem uma capacidade transformadora no sentido da ampliação da transparência governamental, por meio de maior

quantidade e qualidade de informações à população, possibilitando assim uma maior participação. Essa seria a “forma ampliada” de governo eletrônico segundo o autor.

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, pois o governo pode deixar de oferecer o que não quer mostrar, para nem mencionar o que quer esconder” (Pinho, 2008, 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 complemento a essa ideia o governo eletrônico pode ser visto também como uma influência para a *accountability*<sup>7</sup>:

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) <sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> O termo ‘*accountability*’ remete à obrigação de membros de um órgão administrativo ou representativo de prestar contas a instâncias controladoras ou a seus representados. Outro termo usado numa possível versão portuguesa é responsabilização.

Assim, é possível afirmar que as políticas de governo eletrônico são vistas como detentoras de alto poder de transformação seja na provisão de serviços eletrônicos, na transformação da própria estrutura do Estado ou até mesmo possibilitando uma maior participação do eleitorado nas decisões do governo, embora não haja um consenso na literatura quanto ao grau e níveis de mudança, o que pode ser observado de maneira mais detalhada em Frey (2001) e Rudgier (2002). Também há algum consenso sobre as barreiras e obstáculos comuns à implementação das políticas de governo eletrônico, visto que elas se deparam com algumas características peculiares da administração pública que acabam dificultando as mudanças.

Outra dificuldade é a exclusão digital, já que a prestação de serviços governamentais pela internet não deve ficar restrita a um pequeno grupo de pessoas que possuem acesso a essa tecnologia. São fundamentais ações de democratização do acesso tanto aos computadores como à qualificação para sua utilização, o que nos remete ao conceito de “democracia digital”, tema que veremos no próximo tópico.

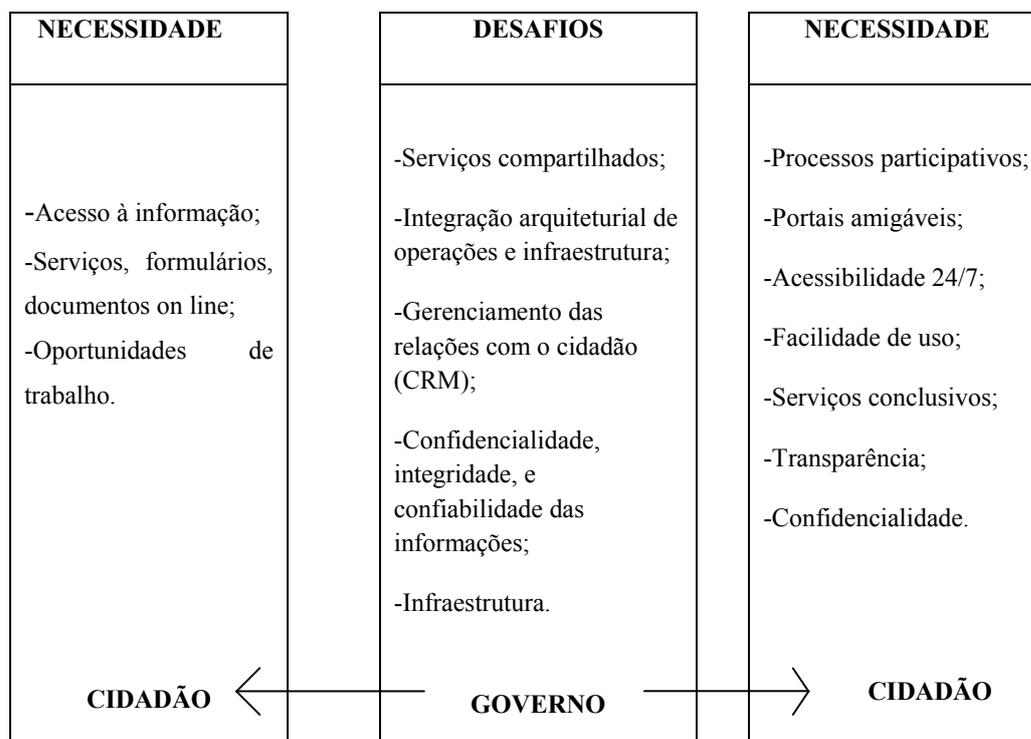
Diversos estudos buscam analisar as transformações efetivamente alcançadas nas organizações por meio da adoção do *e-gov*. Esses estudos buscam estimar o impacto da TI nas organizações públicas através de modelos de etapas de desenvolvimento do governo eletrônico, ou níveis de maturidade de governo eletrônico como é chamado por alguns autores. Esses estudos foram desenvolvidos por entidades como Gartner Group<sup>8</sup>, Banco Mundial e Nações Unidas. Neste trabalho, para exemplificar, utilizaremos o estudo feito pelas Nações Unidas (2002), que permite a avaliação das políticas de governo eletrônico a partir de cinco níveis diferenciados, conforme o quadro 3.

Contudo, antes de apresentar o modelo de maturidade propriamente dito, a ONU/ASPA (2002) estabeleceu um modelo de governo eletrônico composto por dois eixos: necessidades e desafios. O modelo pode ser visto abaixo na figura 1:

---

<sup>8</sup> Disponível em: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan028607.pdf>

<sup>9</sup> Grupo de estudo de Iniciação do Governo Eletrônico de Singapura.

**FIGURA 1: Modelo de governo eletrônico**

FONTE: ONU/ASPA (2002).

Como podemos observar, a figura é composta pelas necessidades apresentadas pelo cidadão em relação ao governo eletrônico e pelos desafios do governo para suprir tais necessidades. Elas vão desde a necessidade do acesso à informação propriamente dita, até a necessidade da estrutura que possibilita a busca dessa informação, ou seja, deve existir uma facilidade de uso, transparência, etc. A junção desses dois eixos, necessidades e desafios, possibilitaram a construção dos níveis de maturidade do governo eletrônico, ou seja, quanto mais as necessidades forem supridas e os desafios enfrentados, maior é o nível de maturidade do governo eletrônico, conforme abaixo.

**QUADRO 3: Níveis de maturidade do governo eletrônico**

| <b>Níveis de maturidade em governo eletrônico</b> |  |
|---|--|
| <b>Situação</b>                                   | <b>Descrição</b>   |
| Emergente<br>(Emerging)                           | Presença na web com informações básicas, limitadas e estáticas.  |
| Informacional avançado<br>(Enhanced)              | Serviços on line são aprimorados para incluir bases de dados e fontes de informações atuais e arquivadas, como leis e regulação, relatórios e bases de dados que podem ser baixados pela internet.                       |
| Interativo<br>(Interactive)                       | Provisão de serviços on line do governo entra no modo interativo facilidades para download on line; link seguro capacidade de áudio e vídeo para informação púb. relevante O sítio é atualizado com grande regularidade. |
| Transacional<br>(Transactional)                   | Usuários têm condições de conduzir transações on line como pagar multas de trânsito, impostos e taxas por meio de cartão de crédito, bancário ou débito.   |
| Virtual/totalmente integrado<br>(Seamless)        | Esse é o nível mais avançado de e-governo, pois tem uma total integração dos serviços de e-government por meio de uma agência virtual, sem fronteiras entre organismos.  |

FONTE: UN/Aspa (2002).

Os estágios apresentados no quadro 2 são ascendentes e construídos de acordo com o nível de maturidade ou sofisticação da presença *on line* das administrações públicas dos vários países utilizados na coleta de dados. Esses dados mostraram que a maior parte das experiências de governo eletrônico permanece nos primeiros estágios, com pouca integração de processos organizacionais e poucas funções de interação com cidadãos, além de baixa capacidade de prestação de serviços *online*. A esse respeito, Norris (2007, 6) afirma que:

“although numerous claims are made in the literature for the transformative capability of e-government, no studies have been undertaken to ascertain if such transformation is occurring as a result of e-government. Perhaps since e-government is only 10 years old, it is too soon to

inquire about its transformative impact. It may also be that the transformation hypothesis itself is flawed.”

O primeiro nível, emergente, apenas representa a presença do governo na web, com informações básicas e limitadas.

No segundo nível, informacional avançado, os serviços on line já são um pouco mais avançados, já que podem ser incluídos bases de dados e fontes de informações atuais e arquivadas, possibilitando o download dos arquivos pelos usuários.

O terceiro nível, interativo, como o próprio nome diz, pode trazer a interatividade entre governo e cidadão, possibilitando o download on line e com capacidade de áudio e vídeo, sendo que as informações são atualizadas com grande regularidade.

O quarto estágio, transacional, possibilita ao usuário a fazer transações on line, ou seja, o usuário pode pagar multas, impostos e taxas por meio de cartão bancário, apresentando todas as outras características dos níveis anteriores também.

Já o último estágio, o estágio de integração em rede é o que permite o engajamento da sociedade na construção e avaliação das políticas públicas, dessa forma ainda é necessária alguma mudança, seja por parte do governo ou por parte da própria população, uma mudança cultural talvez, para que possamos fazer uso de todas as potencialidades que as TICs nos possibilitam.

## **2.4 Democracia digital**

Com a popularização e ampliação do uso da internet, um dos papéis desempenhados pelo governo eletrônico - a democracia e participação social - parece ter criado um novo marco na democracia com a chamada “democracia digital”, tornando-se uma ferramenta de incentivo e apoio, o que facilita, até certo ponto, a participação na vida política. Essa participação, que pode se dar por meio de fóruns de discussões e web sites, entre outros meios, se torna mais fácil, mais ágil e permite uma relação sem intermediários entre a esfera civil e a esfera política.

A expressão “democracia digital” ou como podemos encontrar na literatura (democracia eletrônica, e-democracy, democracia virtual, dentre outras), vem sendo discutida numa

bibliografia que se interessa basicamente pelas novas práticas para a política democrática participativa, que emergem da nova infraestrutura tecnológica eletrônica proporcionada por computadores, armazenamento e oferta de dados e informações on-line.

Gomes (2005, pg. 4) em seu artigo “A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política”, diz que a democracia digital se refere “à experiência da internet e de dispositivos que lhe são compatíveis, todos eles voltados para o incremento das potencialidades de participação civil na condução dos negócios públicos”. E isso significa que a internet é um instrumento com capacidade de promover a participação da sociedade em assuntos relacionados com o interesse público, se apresentando como uma boa oportunidade de superação das deficiências do estágio atual da democracia.

A “democracia digital” permite tanto o acesso a ações governamentais, no que se refere ao processo de formulação e execução das políticas públicas, quanto à cobrança sobre aqueles que exercem a política. Para Gomes (2005, pg. 4), “a democracia digital se apresenta como uma alternativa para a implantação de uma nova experiência democrática fundada numa nova noção de democracia”, ou seja, esta democracia proporcionada ou incentivada pela internet possui uma inovação principalmente no modo como se faz política no Brasil.

A introdução de uma nova infraestrutura tecnológica, entretanto, por si só não nos torna automaticamente cidadãos mais informados e mais participativos. Seja porque a discussão política on-line está limitada para aqueles com acesso a computadores e à internet, seja porque aqueles com acesso à internet não necessariamente buscam discussões e informações sobre política. Ou até mesmo porque muitas vezes as informações e dados contidos nos sites governamentais não são suficientes para a tomada de decisão<sup>10</sup>. Sobre isso Danilo Rothberg (2009) diz que:

Os subsídios adequados às decisões em questão devem abranger com clareza e amplitude as questões centrais envolvidas, prestando-se tanto à tarefa de proporcionar a identificação dos assuntos sobre os quais é preciso possuir perspectivas embasadas, quanto ao próprio processo

---

<sup>10</sup> Alguns autores como Kuklinski et al (2001) e o próprio Danilo Rothberg (2009) chamam de “*valor de diagnóstico*” a ideia de que não é o volume de informação que influencia a habilidade de os cidadãos fazerem escolhas referentes às políticas e sim a qualidade e os subsídios adequados às decisões em questão.

de construção de posicionamentos, com dados integrais, balizas, comparações, prognósticos etc. (Rothberg, p. 6, 2009).

Assim, por mais que a internet ofereça grandes oportunidades de participação na esfera política, tais oportunidades serão aproveitadas apenas se houver uma cultura e um sistema políticos dispostos a acolhê-los. Somente a aplicação das novas tecnologias, como a Internet, não significa o avanço da democracia, no entanto, o governo eletrônico representa um esforço nesse sentido. Segundo Tonhati (2007) a simples eficiência governamental na divulgação de informações e na prestação de serviços públicos no ciberespaço equivale ao primeiro grau de democracia digital. A promoção para graus mais elevados se dá com a maior aproximação do governo com a sociedade civil através do potencial interativo da Internet.

Outra mudança que vem ocorrendo nesse sentido são os programas de inclusão digital, que, a princípio, foram criados não apenas para tornar disponíveis e universais os meios de acesso mas também capacitar os indivíduos.

Com o lançamento do Livro Verde no ano de 2000, projeto que foi agrupado no Programa Sociedade da Informação<sup>11</sup>, as políticas de inclusão digital no país passaram a ser orientadas por esse documento. As diretrizes traçadas no Livro enfatizam a inclusão digital para o exercício da cidadania e a inclusão para o desenvolvimento econômico, o que ajudou a definir a pauta de financiamento de projetos de inclusão digital em todo o país.

“o conceito de universalização deve abranger também o de democratização, pois não se trata tão somente de tornar disponíveis os meios de acesso e de capacitar os indivíduos para tornarem-se usuários dos serviços da Internet. Trata-se, sobretudo, de permitir que as pessoas atuem como provedores ativos dos conteúdos que circulam na rede. Nesse sentido, é imprescindível promover a alfabetização digital, que proporcione a aquisição de habilidades básicas para o uso de computadores e da Internet, mas também que capacite as pessoas para a utilização dessas mídias em favor dos interesses e necessidades individuais e comunitários, com responsabilidade e senso de cidadania” (Livro Verde, 2000, p. 26).

---

<sup>11</sup> No próximo capítulo falaremos mais sobre o Programa Sociedade da Informação.

Em 2002 com o lançamento do Livro Branco a ênfase se voltou para a inovação tecnológica com incentivo para a pesquisa e o desenvolvimento. No entanto, a proposta de inclusão digital com ênfase na inclusão para o exercício da cidadania foi deixada em segundo plano, contemplando apenas projetos de inclusão digital que oferecem apenas os computadores para os usuários. Logo, a maioria das políticas de inclusão digital no Brasil passou a dar mais importância ao aprendizado básico das tecnologias informáticas e ao acesso aos computadores. Os chamados Portais do Saber e o Acesso São Paulo são exemplos desses projetos.

Dessa forma, acredita-se ainda que o maior obstáculo para uma democracia digital plena no país é o problema da exclusão digital, ainda mais profundo num país em desenvolvimento como o Brasil. Nesse sentido, é fundamental a igualdade de acesso e a capacitação no uso à rede mundial de computadores para que um debate virtual<sup>12</sup> no campo da política possa ser realmente participativo e assim poder usufruir todos os benefícios que a internet possibilita.

No próximo capítulo falaremos da política de governo eletrônico durante o governo FHC, para analisar as várias fases que integram o desenvolvimento de uma política pública de e-gov.

---

<sup>12</sup> Debate que acontece em ambiente virtual, ou seja, ele está acontecendo em tempo real e é transmitido pela internet, onde pessoas de todas as localidades podem participar através de chats e e-mail.

## **CAPÍTULO 3 – DESENVOLVIMENTO DA POLÍTICA DE GOVERNO ELETRÔNICO NO GOVERNO FHC**

O presente capítulo tem por objetivo fazer uma reconstrução histórica da política de governo eletrônico no período FHC, para analisar como a mudança de atores-chaves e os fatores intervenientes influenciaram no rumo que a política toma. Para isso utilizaremos um modelo de referência, o *'policy cycle'*. Esse modelo incorpora as etapas, os atores, suas relações e fatores intervenientes que influenciam em cada etapa do desenvolvimento da política pública. Dessa forma, na primeira seção apresentaremos os fatores que influenciam no processo, como o contexto histórico do desenvolvimento da política, o bug do milênio e os atores-chaves, na segunda seção faremos a reconstrução histórica da política de e-gov na gestão FHC.

### **3.1 Fatores influenciadores**

#### **3.1.1 Contexto histórico: A nova administração pública**

De acordo com Bresser Pereira (Pereira, 1997), na década de 90 o Brasil estava passando por um período de crise que se desdobrava em três dimensões: a) a crise do modelo econômico: esgotamento do modelo protecionista de substituição de importação; b) a crise do modo de intervenção: que se expressa no fracasso do Brasil em criar um Estado do Bem Estar, nos moldes social-democratas europeus, e; c) a crise do aparelho do Estado: onde o modelo burocrático passou a apresentar problemas, como a dificuldade de atendimento das demandas dos cidadãos, a lentidão e a ineficiência, o excesso de papéis e de procedimentos, entre outros.

Nessa dissertação, é a terceira crise que vai nos interessar, pois é ela o pano de fundo da reforma administrativa do Estado, sendo que suas diretrizes foram estruturadas através do “Plano Diretor de Reforma do Estado” (Brasil, 1995). Essa reforma visava substituir a lógica dita burocrática por princípios gerenciais com a intenção de aumentar a transparência, a eficiência e a efetividade da aplicação dos recursos públicos. O modelo de administração burocrática

mostrava-se inadequado diante dos desafios decorrentes do avanço tecnológico e da nova economia globalizada, que requeria mecanismos de gestão que possibilitassem uma resposta mais rápida em relação às demandas da sociedade.

De acordo com Chahin (2004, p. 11), a reforma tinha como principais características:

[...] a preocupação com a eficiência e a efetividade da máquina administrativa, com a descentralização e com a implantação de controles gerenciais, a melhoria da capacidade da burocracia e a democratização da gestão, orientada ao cidadão, com mecanismos de transparência e controle social.

Como alternativa ao modelo burocrático que, de acordo com Bresser (1997), não atendia mais aos anseios da economia globalizada e aos desafios decorrentes do avanço tecnológico, propunha-se sua substituição pela então denominada administração gerencial (*managerialism ou new public management*), caracterizada pela ênfase nos resultados, e não nos procedimentos; por estruturas descentralizadas, horizontais, organizações flexíveis, com foco no cidadão usuário dos serviços, e que possibilitassem a participação e o controle social.

A referência empírica do modelo gerencial localiza-se inicialmente na Grã-Bretanha, Estados Unidos, Austrália e Nova Zelândia, difundindo-se posteriormente por diversos países, já que a busca por um novo modelo de gestão não estava restrito ao Brasil, pois diversos países estavam passando por um período de crise. E a referência teórica é constituída por diversos princípios tendo como precursores Osborne e Gaebler (1994)<sup>13</sup>.

Abrucio (1997) traça marcos histórico do desenvolvimento do modelo gerencial na administração pública que se desenvolveram a partir dos processos de reforma do Estado. Para o autor, em um primeiro momento surgiu a vertente chamada de gerencialismo puro. Seu foco estava na questão mais urgente das necessidades de mudanças e redefinição do papel dos Estados nas décadas de 1970 e 1980, que era o direcionamento das ações à redução de custos e ao aumento da eficiência e produtividade da organização.

---

<sup>13</sup> OSBORNE, David E.; GAEBLER, Ted. Reinventando o governo: como o espírito empreendedor esta transformando o setor public. Brasília: MH comunicação, 1994.

Como solução os governos passaram a adotar instrumentos de racionalização orçamentária e controle de custos como eixo central da reforma.

Uma segunda vertente dos movimentos de reforma do Estado é denominada de *consumerism* (Abrucio, 1997). A atenção passou a ser dada para a qualidade dos serviços e para as demandas dos clientes/consumidores (*consumersm*) e incorporando também a lógica de administração das organizações privadas.

A terceira vertente surge como reflexo dos movimentos de crítica a segunda vertente, criticava-se muito a excessiva incorporação das práticas utilizadas na administração privada pela administração pública, contudo, a crítica mais geral era direcionada ao conceito de consumidor de serviços públicos.

Alguns autores<sup>14</sup> defendiam que a ideia de consumidor deveria ser substituída pelo conceito de cidadão, que é mais amplo e implica a noção de direitos e deveres. Esse conceito mais amplo remete a noção de cidadania, que por sua vez está relacionada com o valor de *accountability*<sup>15</sup> que requer uma participação ativa na escolha dos dirigentes, no momento da elaboração das políticas e na avaliação dos serviços públicos.

Para tentar introduzir o conceito de *accountability* e equidade na prestação de serviços públicos, outro conceito que não está expresso na ideia de consumidor, alguns autores<sup>16</sup> desenvolveram o *Public Service Orientation* (PSO), que é exatamente a incorporação de conceitos como *accountability*, transparência, participação política, equidade e justiça na agenda da reforma do Estado, questões praticamente ausentes do debate sobre o modelo gerencial. Contudo, apesar das inúmeras críticas ao modelo, essa última vertente não deixa de lado as ideias desenvolvidas até então:

Embora faça fortes críticas ao modelo gerencial puro e ao *consumerism*, o fato é que o *Public Service Orientation* (PSO) não joga fora às ideias desenvolvidas no seio do *Public*

---

<sup>14</sup> Ver, entre outros, WALSH, 1991; POLLITT, 1990; CLARKE, 1993; STEWART & RANSON, 1988; FREDECKSON, 1992.

<sup>15</sup> *Accountability* pode ser traduzido como responsabilização dos agentes públicos e se expressa através de mecanismos institucionais que devem constranger os governos continuamente a prestar contas à sociedade e a outros atores no sistema político.

<sup>16</sup> Autores como Denhardt, K.G. (1994).

*Management*. Afinal, as discussões sobre eficiência, qualidade, avaliação de desempenho, flexibilidade gerencial, planejamento estratégico, entre as principais, não são negadas, mas há a tentativa de aperfeiçoá-las dentro de um contexto em que o referencial da esfera pública é o mais importante (Abrucio, 1997, p.28).

No quadro abaixo, Abrucio (1997) compara essas três vertentes relacionadas à administração pública inglesa que surgiram do debate sobre o gerencialismo (*managerialism*) aplicado ao governo. O autor faz uma comparação, mais especificamente, quanto aos principais objetivos (linha 2) e na sua relação com a sociedade, ou melhor, com seus públicos-alvos (linha 3). As teorias estão aqui separadas, da esquerda para a direita do quadro, em ordem cronológica de criação.

#### **QUADRO 4: As três vertentes do gerencialismo na Administração Pública**

| <b>Respostas à crise do modelo burocrático inglês</b> |                       |                                   |
|---|-----------------------|-----------------------------------|
| Modelo gerencial puro                                 | <i>Consumerism</i>    | <i>Public Service Orientation</i> |
| Economia/Eficiência (Produtividade)                   | Efetividade/Qualidade | <i>Accountability</i> /Equidade   |
| <i>Taxpayers</i> (contribuintes)                      | Cientes/Consumidores  | Cidadãos                          |

Fonte: Adaptado de Abrucio (1997).

Esse era o cenário nacional dos movimentos em torno da busca de novos modelos de gestão para a Administração Pública. No Brasil, em 1995 foi criado no governo FHC, o “Plano Diretor da Reforma do Aparelho Estado” com a intenção de melhorar o trabalho interno do governo federal, aperfeiçoando sua relação com fornecedores e buscando atender com mais qualidade o cidadão, levando em conta os pressupostos de equidade e participação.

Como dito no primeiro capítulo, foram criados nesse sentido alguns projetos como o “Projeto Cidadão”, a “Rede Governo” e o desenvolvimento e gestão de sistemas de informação, a partir da introdução das novas tecnologias de informação e comunicação. As primeiras referências ao futuro programa de governo eletrônico são relativas à estruturação da “Rede do Governo”:

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).

Dessa forma, podemos dizer que além de figurarem como instrumentos de modernização da gestão, foi a partir da introdução das novas tecnologias de informação e de comunicação no “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado” juntamente com as primeiras iniciativas da construção da Rede Governo e o aperfeiçoamento e desenvolvimento de Sistemas de informação, com vistas ao gerenciamento e controle de informações, que foi possível a elaboração e implementação de políticas públicas na área de governo eletrônico.

Para Chahin (2004, p. 13), “no governo federal do Brasil, as iniciativas de reforma administrativa tiveram grande influência na adoção dos primeiros movimentos de governo eletrônico, em 1999”. Assim, o processo de reforma do Estado foi um dos fatores influenciadores decisivos para a elaboração e implementação da política de governo eletrônico no âmbito federal.

### 3.1.2 O “bug” do milênio

O “bug” do milênio ou o problema do ano 2000, como foi batizado por alguns especialistas, se relacionava com a possibilidade de mau funcionamento ou mesmo a paralisação de computadores e vários outros equipamentos eletrônicos no dia 1 de janeiro do ano de 2000.

Esse problema podia ser entendido como: a incapacidade de computadores e similares interpretarem corretamente o século de uma data cujo ano foi representado apenas com dois dígitos. Dentre as inúmeras áreas que poderiam ser afetadas pelo problema, caso medidas sérias e rápidas não fossem tomadas para a sua adequação estão:

- Bancos e instituições financeiras
- Serviços governamentais
- Sistemas de distribuição de energia elétrica
- Serviços emergenciais
- Telecomunicações
- Transporte
- Tráfego aéreo
- Sistemas de abastecimento de água e comida
- Sistemas de segurança e acesso

Toda a estrutura montada e a experiência adquirida em torno da resolução desse problema contribuiu para que o ‘bug’ do milênio também fosse um fator influenciador para a elaboração da política de governo eletrônico. As ações para o seu enfrentamento foram uma iniciativa de âmbito nacional por ser considerado um projeto estratégico do governo, suas ações eram geridas diretamente pela Casa Civil e coordenadas operacionalmente pela SLTI.

“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 ideia 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)<sup>17</sup>.

Dessa forma, as ações em torno do ‘bug’ do milênio também contribuíram para a elaboração da política de governo eletrônico, já que foi a partir delas que se percebeu a necessidade de atuação do governo na coordenação da área de TICs.

### 3.2 Atores influenciadores

Um dos principais atores que influenciaram a elaboração e desenvolvimento da política de governo eletrônico foi a própria burocracia brasileira, que desde os anos 60, início da ditadura militar, já contava com grupos que lidavam com questões de informática que buscavam o aprimoramento e utilização cada vez maior da tecnologia. Como dito no segundo capítulo o desenvolvimento das TICs no Brasil se deu em três fases, e com o decorrer dos anos, foi aprimorando e incorporando novos serviços até chegar na última fase, com o surgimento da internet.

Na fase mais recente, a prestação de serviços e o fornecimento de informações governamentais *online*, através de portais, passaram a se tornar cada vez mais presentes, demonstrando a evolução das TICs e a necessidade do desenvolvimento de uma política de governo eletrônico, o que acabou possibilitando a estruturação de todas as ações envolvidas com as TICs.

Agências como as Nações Unidas, Banco Mundial e Gartner Group tiveram também influência em todo esse processo, já que desenvolveram estudos na área, possibilitando o aperfeiçoamento e desenvolvimento do programa. Os estudos feitos por essas agências que buscam analisar as transformações efetivamente alcançadas nas organizações por meio da adoção do *e-gov*, como citado no segundo capítulo, contribuem também para esse

---

<sup>17</sup> Entrevista realizada em 2006 por Eduardo Henrique Diniz, Alexandre Fernandes Barbosa e Álvaro Ribeiro Botelho Junqueira.

aperfeiçoamento, já que é através deles que é possível perceber onde estão as falhas do programa e assim corrigi-las.

Contribuiu também em grande medida para o êxito do governo eletrônico no âmbito federal a eleição de Fernando Henrique Cardoso para Presidente da República, eleito em 1994 e reeleito em 1998 assumiu como compromisso de governo modernizar o Estado brasileiro. Com esse compromisso ele acabou também por estabelecer condições para superar um dos maiores obstáculos para a implementação do governo eletrônico que eram as resistências de parte da burocracia em aceitar a inovação<sup>18</sup>.

Tais resistências foram minimizadas pela importância que o governo deu ao tema, já que esse tema tinha o apoio direto do alto escalão do governo e a presença de uma geração jovem, qualificada e entusiasmada com a introdução das inovações tecnológicas, o que facilitava bastante o desenvolvimento e os esforços em torno da política.

O desenvolvimento da política de governo eletrônico federal, desde suas primeiras iniciativas até o fim do governo FHC, também foi fortalecido pela liderança exercida por Pedro Pullen Parente, que tinha experiência e gosto pelos temas de informática. Pedro Parente era Ministro do então Ministério do Orçamento e Gestão (MOG)<sup>19</sup>, passando a ser Ministro Chefe da casa Civil em 1999, o que permitiu que ele desse centralidade na agenda governamental ao programa de e-gov.

Pedro Parente também contava com o apoio e motivação dos funcionários que estavam envolvidos com o tema, como podemos observar nesse trecho de uma entrevista dada por ele no ano de 2002:

Pude testemunhar, à frente do Comitê Executivo de Governo Eletrônico, o comprometimento dos funcionários que tratam do tema no governo, bem como de entidades públicas e privadas que atuam no setor, com o objetivo maior de tornar disponível aos cidadãos os serviços e informações de origem governamental da forma mais ágil e transparente possível<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> A resistência às mudanças é uma disfunção do modelo burocrático, já que o funcionário acaba se acostumando com a repetição daquilo que faz, torna-se simplesmente um executor das rotinas e procedimentos. Assim, qualquer novidade torna-se uma ameaça à sua segurança. Com isto a mudança passa a ser indesejável.

<sup>19</sup> O MOG foi depois transformado no Ministério de Orçamento, Planejamento e Gestão (MPOG).

<sup>20</sup> Discurso feito pelo Ministro Pedro Parente no Seminário "Balanço de Dois Anos de e-Gov - Futuros Desafios", realizado em 2002.

Dessa forma, na medida em que o governo federal apropriava-se das novas tecnologias, com apoio do próprio Presidente da República, do apoio marcante de Pedro Parente e dos burocratas que faziam parte do projeto, assim como toda a estrutura montada a partir da década de 60, a concepção de governo eletrônico extrapolou a percepção inicial de um instrumento de apoio ao processo de reforma do Estado e, gradativamente, converteu-se em uma política de Estado, ou seja, foi montada toda uma estrutura que possibilitasse o desenvolvimento da política, passando por várias fases, as quais veremos na seção seguinte.

### 3.3 A política de governo eletrônico na gestão FHC

Após os primeiros esforços realizados no “Plano Diretor” (Brasil, 1995), o passo seguinte para a estruturação de uma política de governo eletrônico no Brasil foi dado por meio do decreto presidencial de 3 de abril de 2000, que instituiu, no âmbito da Casa Civil, um Grupo de Trabalho Interministerial para o tema da Tecnologia da Informação, o GTTI<sup>21</sup>, com a função de examinar e propor políticas, diretrizes e normas relacionadas com as novas formas eletrônicas de interação, e, atender assim, as novas demandas da sociedade digital que se formavam no Brasil.

Logo após, em 12 de maio de 2000, foi editada uma Portaria<sup>22</sup> pela Casa Civil de nº 23, que designou a coordenação do GTTI ao MPOG, formalizando o GTTI e possibilitando que ele somasse esforços com as metas do “Programa da Sociedade da Informação”<sup>23</sup>, coordenado pelo MCT (Socinfo/MCT), o que facilitou o cumprimento dos objetivos da política de governo eletrônico. O “Programa da Sociedade da Informação”<sup>24</sup> tinha o objetivo de viabilizar a internet em prol da sociedade e se baseava em sete linhas de ação, todas destinadas a implementar a

---

<sup>21</sup> Este grupo era composto por representantes da: Casa Civil da Presidência da República -CC/PR, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior - MDIC, Ministério da Ciência e da Tecnologia - MCT, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG, Ministério das Comunicações - MC, Ministério da Justiça - MJ, Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República - GSI/PR e Secretaria de Comunicação da Presidência da República – SECOM.

<sup>22</sup> Novos órgãos e entidades aderiram ao grupo, como: o Ministério da Fazenda - MF, o Ministério da Educação - MEC, o Ministério da Saúde - MS e a Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL.

<sup>23</sup> Instituído pelo Decreto 3.294, de 15 de dezembro de 1999.

<sup>24</sup> Disponível em <http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/18878.html>

atuação do Governo em parceria com o segmento empresarial e a comunidade científica e tecnológica.

As sete linhas de ação estabelecidas no documento foram as seguintes:

- a) **“Mercado, trabalho e oportunidades** – promoção da competitividade das empresas nacionais e da expansão das pequenas e médias empresas, apoio à implantação do comércio eletrônico e oferta de novas formas de trabalho, por meio do uso intensivo de tecnologias de informação e comunicação.
- b) **Universalização de serviços** – promoção da universalização do acesso à Internet, buscando soluções alternativas com base em novos dispositivos e novos meios de comunicação; promoção de modelos de acesso coletivo ou compartilhado à Internet; e fomento a projetos que promovam a cidadania e a coesão social.
- c) **Educação para a sociedade da informação** – apoio aos esquemas de aprendizado, de educação continuada e à distância baseados em redes, resultantes do fomento ao ensino, auto-aprendizado e certificação em tecnologias da informação e comunicação em larga escala; implantação de reformas curriculares visando ao uso de tecnologias de informação e comunicação em atividades pedagógicas e educacionais, em todos os níveis da educação formal.
- d) **Conteúdos e identidade cultural** – promoção da geração de conteúdos e aplicações que enfatizem a identidade cultural brasileira e as matérias de relevância local e regional; fomento a esquemas de digitalização para a preservação artística, cultural, histórica, e de informações de ciência e tecnologia, bem como a projetos de P&D para geração de tecnologias com aplicação em projetos de relevância cultural.
- e) **Governo ao alcance de todos** – promoção da informatização da administração pública e do uso de padrões nos seus sistemas aplicativos; concepção, prototipagem e fomento às aplicações em serviços de governo, especialmente os que envolvem ampla disseminação de informações; fomento à capacitação em gestão de TICs na administração pública.
- f) **P&D, tecnologias-chave e aplicações** – identificação de tecnologias estratégicas para o desenvolvimento industrial e econômico e promoção de projetos de P&D aplicados a essas tecnologias nas universidades e no setor produtivo.

- g) **Infraestrutura avançada e novos serviços** – implantação de infraestrutura básica de informações, integrando as diversas estruturas especializadas de redes – governo, setor privado e P&D.” (Fonte: Sociedade da Informação no Brasil – Livro Verde (2000).

O trabalho do GTTI concentrou esforços em três dessas sete linhas de ação: universalização de serviços; governo ao alcance de todos e infraestrutura avançada. O grupo detectou algumas deficiências em relação ao oferecimento dos serviços aos cidadãos, como falta de regulamentação clara e objetiva que tornasse um documento eletrônico válido e aceitável; impossibilidade do cidadão efetuar os pagamentos por meio eletrônico; sistemas de informação existentes não estavam integrados, além de os sistemas serem focados na função e não nos processos, questões estas complicadoras para o governo.

Cada uma dessas linhas de ação ficou a cargo de um subgrupo: a) Subgrupo de Aplicações: atuava no tratamento dos sistemas estruturadores e de interação com o cidadão; b) Subgrupo Serviços e Infra-Estrutura: atuava na estruturação da gestão dos serviços eletrônicos de uso comum e na viabilização de uma infraestrutura comum de comunicação digital; e c) Subgrupo Legislação: atuava na sistematização das propostas em andamento no Poder Executivo e Legislativo com relação a políticas de uso e acesso, segurança da informação e privacidade.

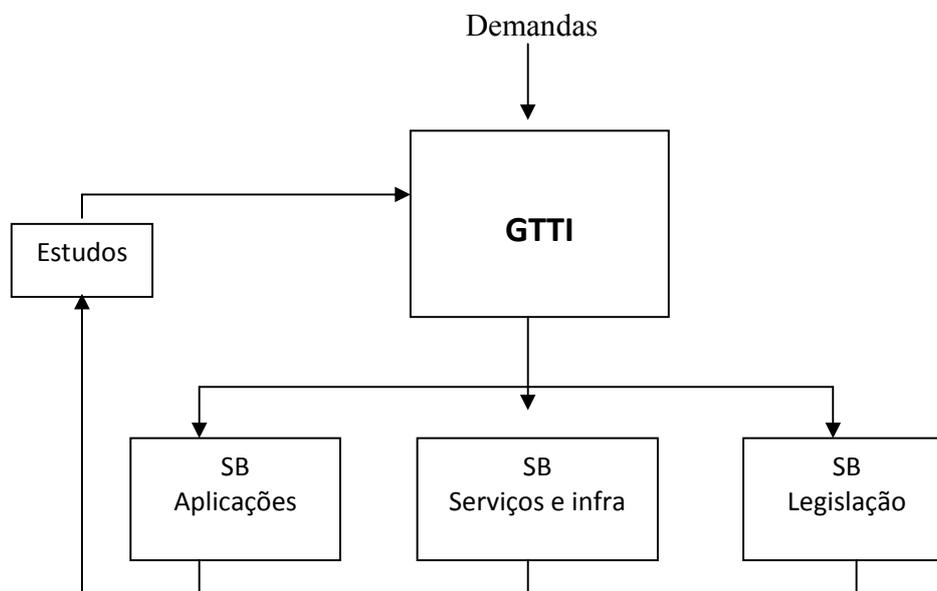
Em Julho de 2000, o GTTI elaborou um conjunto de proposições a serem encaminhadas à Casa Civil, que foram apresentadas pelo *Relatório Preliminar Consolidado dos Subgrupos do GTTI*<sup>25</sup>. Esse relatório visava o estabelecimento de um plano de ações, a ser desenvolvido e executado com esforço conjunto dos diversos órgãos da administração pública federal, iniciativa privada e sociedade civil, no que tange às novas formas de interação eletrônica e o seu alcance a todos os cidadãos brasileiros, em sintonia permanente com os objetivos e linhas de ação do Programa Sociedade da Informação. Esse relatório continha planos de ação, diagnósticos, iniciativas precursoras, diretrizes e planos de metas a serem alcançadas até 2006. A dinâmica de funcionamento do GTTI pode ser visualizada na figura a seguir:

---

<sup>25</sup> Relatório Preliminar-Consolidado do GTTI. Disponível em:

<http://www.governoeletronico.gov.br/biblioteca/arquivos/relatorio-preliminar-gtti-consolidado/view>

**FIGURA 2: Dinâmica do funcionamento**



Fonte: Relatório Preliminar-Consolidado do GTTI, (2000).

Em outubro do mesmo ano é estabelecido o “Comitê Executivo de Governo Eletrônico” (CEGE), pelo Decreto de 18 de outubro de 2000<sup>26</sup>, que recebe como atribuição as ações de formulação e coordenação da política de Governo Eletrônico. O Comitê era então presidido pelo Ministro-Chefe da Casa Civil e integrado pelos Secretários-Executivos de todos os Ministérios. Compete ao Comitê:

- a) coordenar e articular a implantação de programas e projetos para a racionalização da aquisição e da utilização da infra-estrutura, dos serviços e das aplicações de TICs no âmbito da APF;
- b) estabelecer as diretrizes para a formulação, pelos ministérios, do plano anual de TICs;

<sup>26</sup> Disponível em: <http://www.governoeletronico.gov.br/o-gov.br/legislacao/decreto-de-18-de-outubro-de-2000>

- c) estabelecer diretrizes e estratégias para o planejamento da oferta de serviços e de informações por meio eletrônico, pelos órgãos e pelas entidades da APF;
- d) definir padrões de qualidade para as formas eletrônicas de interação;
- e) coordenar a implantação de mecanismos de racionalização de gastos e de apropriação de custos na aplicação de recursos em TIC, no âmbito da APF;
- f) estabelecer níveis de serviço para a prestação de serviços e informações por meio eletrônico; e
- g) estabelecer diretrizes e orientações e manifestar-se, para fins de proposição e revisão dos projetos de lei do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, sobre as propostas orçamentárias dos órgãos e das entidades da APF, relacionadas com aplicação de recursos em investimento e custeio na área de TIC.

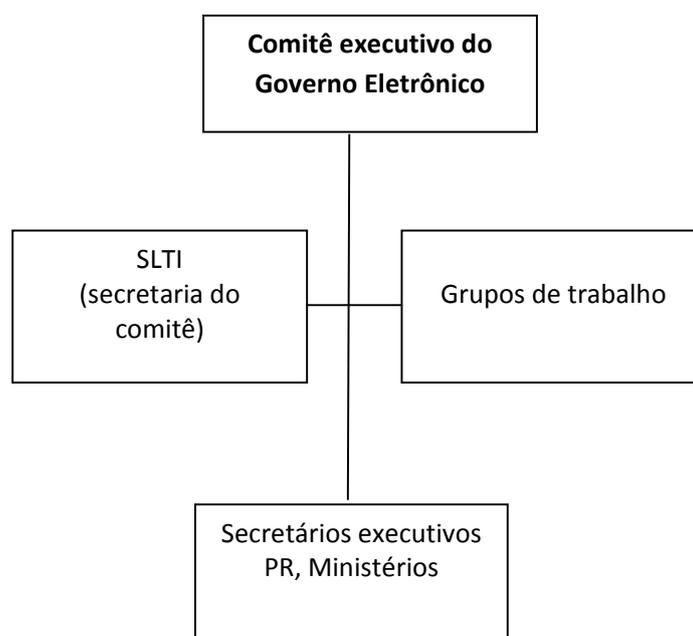
Após esses passos preliminares inicia-se a primeira fase do ciclo, a elaboração de políticas públicas. Essa primeira fase pode ser exemplificada pela “Proposta de Política de Governo Eletrônico para o Poder Executivo Federal”<sup>27</sup>, documento esse apresentado pelo Comitê com a finalidade de formular políticas, estabelecer diretrizes, coordenar e articular as ações de implantação do governo eletrônico.

Esse documento, entre outras coisas, trazia em seu conteúdo metas para o cidadão/cliente e metas para as empresas, no período de 2000 a 2003 e tinham por objetivo: a universalização dos serviços; a universalização do acesso à internet; elaboração de normas e padrões de serviços; e implantação da rede [Br@sil.gov](mailto:Br@sil.gov), que se baseava na elaboração e implantação de um projeto piloto da rede multisserviço do governo federal, envolvendo o Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão - MP, o Serviço Federal de Processamento de Dados - Serpro, a Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social - Dataprev e órgãos que ainda não disponham de infraestrutura de comunicação de longa distância, até 12/2000.

A figura abaixo sintetiza a estrutura do programa de governo eletrônico.

---

<sup>27</sup> Disponível em: <http://www.governoeletronico.gov.br/biblioteca/arquivos/proposta-de-politica-de-governo-eletronico/view>

**FIGURA 3: Estrutura Organizacional do Programa Governo Eletrônico**

Fonte: Dois anos de governo eletrônico: balanço de realizações e desafios futuros (2002).

A segunda fase, concepção de projetos de e-gov, segundo Diniz (2009), envolve a criação de novos projetos de e-gov ou a convergência dos projetos existentes com as políticas anteriormente concebidas. É nesta fase que é definido o objetivo geral da política, sua fonte orçamentária e sua dependência em relação a outros projetos e recursos. É nessa fase também que são identificadas as atividades e ações necessárias para alcançar os objetivos e resultados. Os projetos de inclusão digital podem ser usados como exemplos dessas ações, já que é necessária a inclusão do maior número de pessoas no mundo digital para que o governo eletrônico obtenha êxito.

A terceira fase, implantação de projetos de e-gov, envolve a efetiva execução dos projetos definidos anteriormente, envolvendo um maior detalhamento e a definição dos mecanismos e formas de gestão da política. Segundo Diniz (2009), autores como Gil-Garcia e

Pardo (2005), ao classificarem os principais desafios e fatores críticos de sucesso na implementação de um projeto de governo eletrônico, indicam que as principais preocupações estão no limite entre a transparência e o sigilo dos dados dos cidadãos, nas questões relacionadas à integração e compatibilidade tecnológica e nos problemas de continuidade orçamentária, devido a mudanças no governo, e rigidez burocrática, indicando que o sucesso depende fortemente do adequado tratamento dos aspectos tecnológicos, organizacionais, legais e políticos.

A fase de operação e manutenção se refere às manutenções corretivas do programa advindas da fase de implementação, assim como à sua operação cotidiana envolvendo a atualização de informações, continuidade na prestação de serviços, ajustes e melhorias de processos ou sistemas.

A quinta e última fase diz respeito à avaliação e controle da política e onde devem ser levados em conta seus impactos e as funções cumpridas pela política. Além disso, busca determinar sua relevância, analisar a eficiência, eficácia e sustentabilidade das ações desenvolvidas, bem como servir como um meio de aprendizado para os gestores da política. Essa fase permite à administração <sup>28</sup>:

- Gerar informações úteis para futuras Políticas Públicas;
- Prestar contas de seus atos;
- Justificar as ações e explicar as decisões;
- Corrigir e prevenir falhas;
- Responder se os recursos, que são escassos, estão produzindo os resultados esperados e da forma mais eficiente possível;
- Identificar as barreiras que impedem o sucesso de um programa;
- Promover o diálogo entre os vários atores individuais e coletivos envolvidos;
- Fomentar a coordenação e a cooperação entre esses atores.

---

<sup>28</sup> Essas ações são válidas para qualquer tipo de política pública ou projeto da administração pública ou privada, já que servem de parâmetro e subsidiam futuras ações da política ou projeto.

Essa fase podemos identificar no ato de publicação de um documento com a avaliação dos dois anos de atividade da política de governo eletrônico, elaborado em 2 de dezembro de 2002 pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) com a colaboração do Comitê Executivo e serviu de base para a continuidade do programa em 2003. A avaliação, com base nos três eixos de ação previamente definidos (Brasil, 2002), apresenta os seguintes resultados:

“Em relação ao cidadão, estão sendo disseminados portais na Internet que funcionam como balcões virtuais de informação e de atendimento para a prestação de serviços. A articulação de parcerias com a sociedade em ações voltadas para a inclusão digital tem sido buscada de forma ativa, em consonância com diretrizes e recomendações discutidas em fóruns públicos. Para a gestão interna, está sendo promovida a integração entre os sistemas em rede interna (intranet). A integração entre parceiros e fornecedores está sendo desenvolvida na forma de uma extranet conectada aos sistemas de informação do Governo Federal que compreende, dentre outros, os sistemas de administração financeira, de compras governamentais, de apoio à educação, à saúde e à previdência social.” (Brasil, 2002, 09).

Como podemos observar, o documento considera positiva a fase inicial de implantação do Governo Eletrônico, ressaltando o seu papel inovador na mediação Estado e Sociedade. Contudo, apesar de tal reconhecimento, foram apontados vários problemas na implantação do Governo Eletrônico no Governo Federal.

Chahin (2004) fez um diagnóstico resumindo esse documento e utilizou como referência um *check-list* baseado nas melhores práticas mundias de governo eletrônico, que contemplam as seguintes dimensões: liderança e coordenação, formulação e avaliação da política, ambiente cultural, infraestrutura e padrões. Para cada item foram identificados os seguintes avanços e as limitações constatadas durante o período:

- a) **Liderança e coordenação:** Em relação aos avanços houve um envolvimento ativo de altos dirigentes na promoção do programa; a criação da instância de coordenação estratégica do programa, com participação de altos dirigentes de todos os ministérios; a criação de grupos de trabalho por linha de ação, para a coordenação em nível interministerial dos

principais projetos e busca de sinergias e inter-relações, entre outros. Pelo lado das limitações houve a não formalização de instâncias de coordenação do programa no âmbito de cada ministério, o que, em muitos casos, não consolidou lideranças para a formulação e implementação de projetos; a falta de participação ativa das unidades administrativas responsáveis pela gestão de informação e informática nos ministérios, por ausência de clareza de seu papel e de suas atribuições; dificuldades de mobilização e de coordenação junto aos ministérios para a implementação de projetos de alcance interministerial, voltados para a gestão interna, entre outros.

- b) Formulação e avaliação da política:** Em relação aos avanços dessa dimensão encontramos o apoio ao programa por meio de documentos que definiram claramente a política e tiveram ampla divulgação na imprensa, na internet e por ferramentas de colaboração e a construção e a disseminação de uma visão avançada de governo eletrônico continuamente promovido e expressas em documentos. As limitações são representadas pela falta de maior integração com as políticas voltadas para a gestão e identificadas com a reforma administrativa e pela insuficiência da assimilação da visão de governo eletrônico proposta em diversas áreas, prevalecendo a percepção de que o programa consistia em simples informatização;
- c) Ambiente cultural e motivacional:** Em relação aos avanços foi observado a promoção de diversos eventos de discussão e disseminação de inovações, com a participação ativa de dirigentes, servidores, parceiros e sociedade; o treinamento de pessoal em nível estratégico para o governo eletrônico teve início de forma precursora; a promoção, em ampla escala, em algumas áreas-chave, e a disseminação de informações, bem como o treinamento e a mobilização do pessoal para novas aplicações e mudanças no processo de trabalho (compras governamentais, previdência social e outras), entre outros. Nas limitações foi encontrado a não implementação de mecanismos e instrumentos de incentivo à inovação, de compartilhamento de experiências e de mobilização em sintonia com a visão do governo eletrônico; a falta de clareza na definição de perfis e dos conhecimentos requeridos para trabalhar com tecnologia da informação, alinhados à visão de governo eletrônico, entre outros.
- d) Infraestrutura e padrões tecnológicos:** Em relação às vantagens a ampliação e modernização da infraestrutura de redes internas dos ministérios em Brasília, permitindo

que a maioria dos órgãos e entidades desenvolvesse intranets próprias e acessos de qualidade aos sistemas de informação corporativos, bem como à internet; avanços na informatização de processos, no compartilhamento de bancos de dados, na extração de informação gerencial e no acesso, inclusive pelo cidadão, às principais funções administrativas (planejamento, orçamento, finanças, compras) e pelos serviços prestados diretamente a ele (previdência social, arrecadação tributária); integração dos serviços de correios eletrônicos do governo federal; adoção de padrões para a construção dos sites governamentais, com definição de responsabilidades e de funcionalidades e de funcionalidades obrigatórias, entre outros. Nas limitações foi observado a não viabilização de um portal corporativo do governo federal com recursos avançados de comunicação e serviços; a defasagem tecnológica dos prestadores internos de serviços em relação aos padrões adotados no mercado, entre outros.

Com base em todos esses dados podemos verificar que o governo brasileiro criou uma ampla estrutura para o desenvolvimento das políticas de governo eletrônico. No entanto, tinha como desafio, de acordo com o levantamento realizado nos dois anos de governo eletrônico assegurar a continuidade e consolidação do Programa, enquanto política de Estado, na forma de acesso ampliado ao conhecimento, melhores serviços, maior transparência da gestão pública e melhor qualidade do processo de formulação e controle das políticas públicas pelo cidadão.

Dessa forma, a partir dos dados obtidos com a avaliação da política passamos para a quinta fase, fechando esse primeiro ciclo. Essa última fase possibilita um *feedback* para a continuidade, mudança de rumo ou o próprio fim da política, iniciando assim a um novo ciclo. Nesse período a política de governo eletrônico sofre a influência de alguns fatores externos, como a mudança de governo e conseqüentemente a orientação política, fazendo com que a política mudasse de rumo.

No quadro abaixo podemos visualizar os principais marcos teóricos da política de governo eletrônico na gestão do presidente FHC.

**QUADRO 5: Marcos da política de e-gov no governo FHC**

| <b>DATA</b>             | <b>MARCOS DA POLÍTICA DE E-GOV</b>  |
|-------------------------|---|
| <b>Abril de 2000</b>    | Criação do GTTI   |
| <b>Julho de 2000</b>    | Elaboração do Relatório Preliminar Consolidado dos Subgrupos do GTTI      |
| <b>Setembro de 2000</b> | Criação do Comitê Executivo de Governo Eletrônico                         |
| <b>Setembro de 2000</b> | Proposta de Política de Governo Eletrônico para o Poder Executivo Federal |
| <b>Dezembro de 2002</b> | Avaliação dos 2 Anos de Atividade da Política de Governo Eletrônico       |

Fonte: elaborado pelo autor.

No próximo capítulo daremos continuidade no desenvolvimento da política de governo eletrônico durante o governo Lula.

## **CAPÍTULO 4 – DESENVOLVIMENTO DA POLÍTICA DE GOVERNO ELETRÔNICO NO GOVERNO LULA**

O quarto capítulo tem por objetivo dar prosseguimento na reconstrução histórica da política de governo eletrônico do governo Lula. Esse capítulo terá a mesma estrutura do anterior para nos ajudar a entender a evolução e o desenvolvimento das fases da política. Dessa forma, também contará com uma primeira seção onde apresentaremos os fatores que influenciam o processo, como o contexto histórico do desenvolvimento da política no início do governo Lula, a segunda seção apresentará os atores chaves, e na terceira seção faremos a reconstrução histórica da política propriamente dita na gestão Lula.

### **4.1 Fatores influenciadores**

#### **4.1.1 Contexto histórico: foco na inclusão social e a ruptura com os preceitos neoliberais**

As eleições presidenciais do ano de 2002 agitaram o contexto político nacional. Os problemas que já se tornavam evidentes no fim do governo FHC, de certa forma fizeram com que a euforia em torno das ações da Reforma do Estado, empreendidas no início do governo, fossem ficando de lado e abrindo espaço para que Lula chegasse ao poder com a promessa de dar um novo rumo para a política brasileira. O desenvolvimento econômico trazido pelo Plano Real tinha trazido alguns benefícios para parte da população, entretanto, alguns problemas como o aumento do desemprego, o endividamento dos Estados e a má distribuição de renda acabaram ferindo a imagem do bloco governista, abrindo oportunidade para a oposição tomar o poder.

Nesse contexto, antes mesmo de ser eleito, Lula já acenava para mudanças significativas na orientação e na priorização dos projetos desenvolvidos durante o governo anterior. O próprio slogan de sua campanha - Um Brasil para Todos - Crescimento, Emprego e Inclusão Social -, já indicava a ruptura com os preceitos neoliberais, principalmente aqueles relacionados com a

privatização e a dependência econômica externa, advindos da reforma do Estado empreendida pelo governo FHC e passando a dar prioridade na inclusão social. Dessa forma, o governo sentia a necessidade da implantação de um modelo de desenvolvimento alternativo, que tinha por base o eixo social.

É indispensável, por isso, promover um gigantesco esforço de desprivatização do Estado, colocando-o a serviço do conjunto dos cidadãos, em especial dos setores socialmente marginalizados. Desprivatizar o Estado implica também um compromisso radical com a defesa da coisa pública. A administração deixará de estar a serviço de interesses privados, sobretudo dos grandes grupos econômicos, como até agora ocorreu. Um Estado eficiente, ágil e controlado pelos cidadãos é também a melhor arma contra o desperdício e a corrupção (COMITÊ LULA PRESIDENTE, 2002, p.2).

A gestão Lula conseguiu empreender um desenvolvimento historicamente reclamado por diversos setores sociais. Por um lado implantou programas sociais que visavam à distribuição de renda como o Bolsa Família, o Fome Zero e o Primeiro Emprego, e por outro lado propôs mecanismos que incentivassem e possibilitasse o controle e participação social, como o orçamento participativo.

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).

No entanto, a tentativa de mudar o rumo da política brasileira não conseguiu se desvencilhar totalmente de práticas econômicas semelhantes às dos governos anteriores. Dessa forma, a manutenção de determinadas ações políticas foram alvo de duras críticas.

No que se relaciona a política de governo eletrônico não existia claramente nenhuma menção a possíveis alterações no programa de governo eletrônico nem à sua continuidade. Existia apenas em relação à política de tecnologia da informação, tema no qual estão inseridas ações sobre governo eletrônico. E dentro dessa política fazia-se menção ao governo eletrônico, como ferramenta para a inclusão digital, indicando os rumos da reorientação do programa, ou seja, passando de um foco centrado nos processos internos do governo, que foi característica da gestão FHC, para uma maior priorização da relação com a sociedade e com a prestação de serviços na nova gestão. O documento da campanha presidencial de Lula salientava os seguintes pontos referentes à política das TICs:

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).

Esse mesmo documento delineava 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).

Nas próximas seções falaremos dos atores envolvidos nessa nova fase da política de governo eletrônico e do desenvolvimento da política no governo Lula.

## **4.2 Atores influenciadores**

Nessa fase, a presença dos atores influenciadores não foi tão expressiva quanto no governo FHC, talvez porque toda a estrutura da política já estava montada. Um dos nomes desse período foi Sérgio Amadeu da Silveira, um sociólogo brasileiro, e grande defensor e divulgador do Software Livre<sup>29</sup> e da Inclusão Digital no Brasil.

---

<sup>29</sup> 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).

Foi também um dos grandes implementadores dos Telecentros<sup>30</sup> na América Latina e presidente do Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI) da Casa Civil. Em sua gestão, o ITI assumiu a secretaria executiva do projeto Casa Brasil, de inclusão digital. Participou também da criação do Comitê de Implementação de Software Livre (CISL), uma iniciativa para incentivo ao uso do software público.

Sergio Amadeu, diferentemente de Pedro Parente, tinha o perfil mais voltado para questões sociais, o que ia ao encontro com os objetivos e interesses traçados pelo novo governo. É o que podemos observar nesse trecho de uma entrevista dada por Amadeu.

"O novo direcionamento do Governo Eletrônico demonstra que estamos fazendo política tecnológica em consonância com as diretrizes do Governo Lula porque as novas propostas para tecnologia da informação combatem a pobreza e geram desenvolvimento". (Sérgio Amadeu, presidente do Instituto Nacional de Tecnologia da Informação)<sup>31</sup>.

Assim, para Amadeu a política tecnológica do governo Lula incentivava a inovação, a modernização do Estado, e, acima de tudo, a inclusão social dentro da autonomia tecnológica nacional e da sustentabilidade econômica.

A própria figura do presidente Lula também influenciou bastante nesse período, já que o tema "governo eletrônico" viabilizaria o alcance de seus objetivos de governo. Com as prioridades definidas na relação com a sociedade, a prestação de serviços e o controle social, o governo eletrônico serviria para dar 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.

Um novo ator que apareceu nesse período foi o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Em 2011 foi criado um espaço para visitantes descobrirem e discutirem as possibilidades das economias criativas e conteúdos digitais. Esse espaço foi chamado de

---

<sup>30</sup> Os Telecentros são espaços de acesso público à informática, ou seja, locais de livre acesso equipados com microcomputadores conectados à internet.

<sup>31</sup> Fala do Sergio Amadeu retirada da Revista Tema, disponível em: <http://www1.serpro.gov.br/publicacoes/tema/168/materia02.htm>

ArenaCode, sendo uma das atrações da 2ª Conferência do Desenvolvimento (2º Code) promovida pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e os parceiros: Ministério da Cultura, Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Orçamento do Distrito Federal e Cobra Tecnologia.

A ArenaCode foi composta de “trilhas temáticas”, com mostras de práticas de indústrias criativas e de conteúdos digitais, além de oficinas de curta duração, apresentação de casos bem-sucedidos, de experimentações e debates sobre a economia da cultura com a produção de conteúdos digitais, o investimento em inovação, a educação e governo eletrônico.

Entre os temas das trilhas, estavam: capacitação; indústrias criativas e de conteúdos digitais; regulação/legislação; direito autoral em tempos digitais; infraestrutura; interpolaridade e transparência - governo eletrônico; comunicação aberta e pública; e cultura digital. Ações como essas contribuem para o desenvolvimento e disseminação das questões relacionadas com o governo eletrônico.

### **4.3 A política de governo eletrônico na gestão Lula**

Com a mudança de governo em 2003, o Programa de Governo Eletrônico demonstrou um refluxo nas atividades até então desenvolvidas, ganhando novas configurações a partir de 2004. Isso indica uma ruptura com alguns preceitos cultivados durante o governo FHC e a mudança de foco da política. Na gestão do governo Lula, como dito acima, buscou-se uma maior ênfase nos temas sociais e na defesa de adoção de software livre e de código aberto, temas adotados por Lula já em sua campanha eleitoral.

Assim, com todas as mudanças ocorridas na política de governo eletrônico e sua mudança de foco, podemos dizer que ela iniciou novamente o ciclo da política, ou seja, passará novamente por todas as etapas do processo que compreendem o ciclo de uma política pública, começando por sua reformulação.

"A política de governo eletrônico do governo brasileiro abandona a visão que vinha sendo adotada, que apresentava o cidadão-usuário antes de mais nada 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". (Diretrizes gerais para o Governo Eletrônico, 2004).

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).

Dessa forma, para dar início às mudanças, em novembro de 2003 a Presidência da República cria oito Comitês Técnicos de Governo Eletrônico em substituição aos anteriores, através do decreto de 29 de outubro de 2003 <sup>32</sup>, supervisionados pela SLTI e com a finalidade de coordenar e articular o planejamento e a implementação de projetos e ações nas respectivas áreas de competência:

- 1- Implementação do Software Livre;
- 2- Inclusão digital;
- 3- Integração dos Sistemas;
- 4- Sistemas Legados e Licenças de Software;
- 5- Gestão de Sítios e Serviços On-line;

---

<sup>32</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/DNN/2003/Dnn10007.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/DNN/2003/Dnn10007.htm)

- 6- Infra-Estrutura de Rede;
- 7- Governo para Governo; e
- 8- Gestão de Conhecimento e Informação Estratégica.

A criação dos comitês para cuidar da Implementação do Software Livre e da Inclusão digital demonstrava a preocupação do governo com cada um desses temas, que já eram discutidos desde a campanha presidencial. Cada uma dessas oito áreas contava com várias diretrizes específicas que norteavam o andamento e desenvolvimento de cada uma delas. A área de Governo para Governo, por exemplo, tinha como diretrizes:

- Priorizar as ações voltadas para os Sistemas de Informações Sociais, Segurança Pública e serviços do Ministério da Justiça;
- Definir padrões de interoperabilidade e mecanismos de integração de dados e sistemas nos vários níveis de governo;
- Facilitar o acesso de estados e municípios a serviços prestados, por via eletrônica, pelo Governo Federal;
- Simplificar procedimentos na relação entre Administração Pública Federal e Governos estaduais e municipais;
- Aumentar a transparência na relação entre as esferas de governo;
- Articular e estimular ações de Governo Eletrônicas integradas verticalmente e destinadas à prestação de serviços aos cidadãos;
- Promover Integração horizontal de bases de dados federais voltadas ao nível estadual e municipal para possibilitar integração vertical;
- Evitar duplicidade de esforços;
- Promover o compartilhamento de recursos tecnológicos, de informações, humanas e financeiras;
- Definir estratégias para auxiliar estados e municípios na prestação de serviços aos cidadãos;
- Dar maior visibilidade às ações em execução.

A partir da formação desses Comitês é criado o Departamento de Governo Eletrônico, pelo Decreto nº 5.134, de 07 de julho de 2004, dentro da SLTI/MPOG, que fica encarregado de coordenar e articular a implantação de ações unificadas e integradas de governo eletrônico, as atividades relacionadas à prestação de serviços públicos por meios eletrônicos, além de normatizar e disseminar o desenvolvimento de ações e informações de governo eletrônico na administração federal.

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).

No mesmo ano é publicada a primeira versão do documento “Padrões de Interoperatividade em Governo Eletrônico” (e-Ping). Esse documento define um conjunto mínimo de premissas, políticas e especificações técnicas que regulamentam a utilização da Tecnologia de Informação e Comunicação (TIC) no governo federal, com vistas a permitir uma maior interação nas transações do tipo G2G, G2C e G2B. As áreas cobertas pelo e-PING, estão segmentadas em:

- a) Interconexão;
- b) Segurança;
- c) Meios de Acesso;
- d) Organização e Intercâmbio de Informações, e;
- e) Áreas de Integração para Governo Eletrônico.

Nesse documento podemos encontrar:

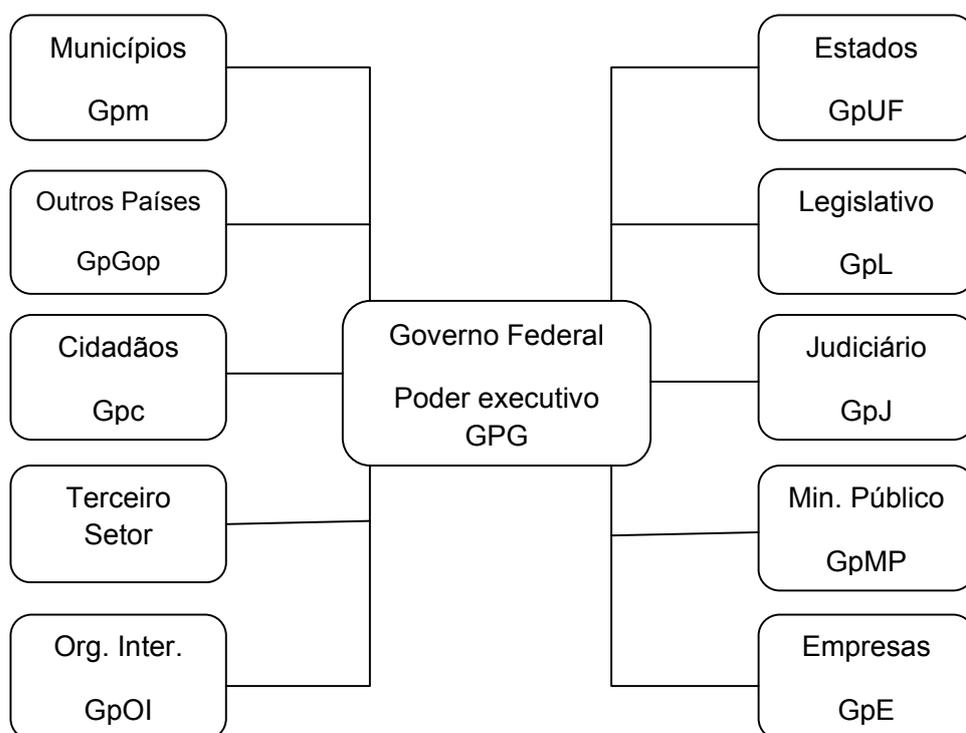
- a) os fundamentos de concepção, implantação e administração da e-PING, relacionando os benefícios esperados com o trabalho, definindo os limites da abrangência da arquitetura e-PING e destacando as premissas consideradas e as políticas estabelecidas;

- b) o modelo de gestão da e-PING, discriminando atividades e responsabilidades, gestão de mudanças, divulgação e orientação para capacitação;
- c) as políticas e as especificações técnicas estabelecidas para todos os componentes de cada um dos segmentos da e-PING;
- d) glossário de termos técnicos referenciados;
- e) relação dos integrantes e colaboradores da versão do documento.

Todos os recursos de Tecnologia da Informação do governo são bens valiosos, pois garantem que a informação governamental seja rapidamente localizada e transmitida entre os setores, agilizando processos, impulsionando e estimulando a economia do país. Dessa forma, um documento como o e-PING, que possibilita essa padronização ganha um espaço muito importante no cenário nacional.

Por ser um tema de grande relevância, não só o governo brasileiro, mas os governos de todo o mundo investem fortemente no desenvolvimento de políticas na área de TIC, estabelecendo padrões e montando estruturas dedicadas em obter a interoperabilidade, buscando o provimento de serviços de melhor qualidade a custos reduzidos.

Na figura abaixo podemos observar as várias formas de relacionamento do governo federal.

**FIGURA 4: Relacionamentos do governo federal.**

Fonte: Documento de Referência da e-PING – Versão 4.0.

Outro projeto criado no mesmo período foi o “Infovia Brasil”, que consiste na obtenção de uma rede de comunicação de voz, dados e imagens de alta velocidade, com abrangência nacional, que permitiu a integração de todos os órgãos da administração pública federal no País<sup>33</sup>.

Dessa forma, com a criação dessas diretrizes para cada Comitê e a criação de novos projetos que subsidiam o desenvolvimento do governo eletrônico, podemos observar a continuidade do ciclo, as fases de concepção de projetos de e-gov e a implantação de projetos, já que é nessas duas fases que é desenvolvido um maior detalhamento e a definição dos mecanismos e formas de gestão da política.

<sup>33</sup> Informações disponíveis em: <<http://www.governoeletronico.gov.br/acoes-e-projetos>>. Acesso em junho de 2011

Em 2006, o Tribunal de Contas da União (TCU) apresentou relatório<sup>34</sup> analisando o “Programa Governo Eletrônico”, tendo como base três questões: “a primeira, relacionada com as ações de coordenação e articulação do Programa; a segunda, sobre os mecanismos de monitoramento e avaliação como meio de aprimoramento da prestação dos serviços eletrônicos, e a última questão, sobre a prestação de serviços públicos eletrônicos orientados diretamente ao cidadão que tem acesso à Internet” (Brasil, 2006, 10). Esse relatório é um exemplo da fase de avaliação e controle da política de e-gov na gestão Lula.

Essa avaliação feita pelo TCU foi realizada com o objetivo de contribuir para a análise sobre o desempenho do Programa de e-gov e possibilidades de melhoria e apontou dificuldades na coordenação do Programa por parte da CEGE e dos Comitês Técnicos, o que se refletem em obstáculos para a implementação da Política de Governo Eletrônico.

O documento também apontou “perda de interesse político no tema nos últimos anos” além de “sobreposição de funções e a concorrência no exercício do poder na condução da política, compartilhadas pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e pela Subsecretaria de Comunicação Institucional da Secretaria-Geral da Presidência da República (Secom)” (Brasil, 2006, 17).

Outro ponto de dificuldade encontrado diz respeito à falta de formalização das Diretrizes do Programa. “As diretrizes do Programa não são formalizadas como deveriam e há duplicidade de instâncias que podem emitir normas sobre governo eletrônico” (Brasil, 2006, 17). A CEGE concorre com a SLTI/MPOG, que exercia, por meio de portarias, papel normativo na Administração Federal.

Dessa forma, “apesar de contar com diretrizes oriundas das discussões nos Comitês Técnicos, o Programa não vem consolidando suas normas de modo formal por intermédio do CEGE, que seria a instância autorizada legalmente para esse fim, conforme prevê o art. 7º do Regimento Interno do CEGE (Brasil – CEGE, 2000)” (Brasil, 2006, 17).

Outro ponto que foi observado no relatório é o desconhecimento, por parte da coordenação do Programa, sobre os sítios do Governo Federal, e seus respectivos responsáveis, nos órgãos da Administração Pública Federal. A coordenação do Programa demonstrou não

---

<sup>34</sup> Documento disponível em: [www.portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2056480.PDF](http://www.portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2056480.PDF)

contar com uma lista atualizada de todos os domínios do Governo Federal (gov.br), ativos ou que já foram retirados da Internet, e também dos respectivos gestores responsáveis por esses sítios em cada órgão da AP.

O documento apontou também um descompasso na implementação de serviços eletrônicos, pelos órgãos da Administração Pública Federal, com base nas diretrizes do Programa, já que as “diretrizes oriundas do Programa não têm sido capazes de uniformizar o estágio de desenvolvimento de governo eletrônico nos órgãos da Administração Pública Federal” (Brasil, 2006, 23). Tal situação levava cada órgão a implementar ações de acordo com seu tempo disponível, sua evolução e condições tecnológicas, além de suas próprias necessidades e prioridades.

Em relação ao monitoramento e avaliação por parte da Coordenação do Programa, o relatório apurou inexistência dessas práticas. Os gestores participantes dos grupos focais também não conheciam qualquer iniciativa da coordenação para definição de mecanismos de monitoramento e avaliação.

Dessa maneira, um novo ciclo da política pública se completa, ou seja, cumpre-se a última fase que é a da avaliação e controle da política de e-gov, na gestão Lula. Essa fase subsidia a continuidade do programa dando orientações em relação a sua reformulação. Nesse caso ocorreu um processo de reformulação iniciado em 2007, acarretando o desenvolvimento do “Portal Brasil” ([www.brasil.gov.br](http://www.brasil.gov.br)) que foi lançado oficialmente em março de 2010, a partir de iniciativa da Secretaria de Comunicação Social (Secom), órgão vinculado à Presidência da República.

No quadro abaixo podemos visualizar os principais marcos teóricos da política de governo eletrônico na gestão do presidente FHC.

**QUADRO 6: Marcos da política de e-gov no governo Lula**

| <b>DATA</b>             | <b>MARCOS DA POLÍTICA DE E-GOV</b>   |
|-------------------------|--|
| <b>Novembro de 2003</b> | Foram criados oito Comitês Técnicos de Governo Eletrônico  |
| <b>Julho de 2004</b>    | Foi criado o Departamento de Governo Eletrônico  |
| <b>2004</b>             | Foi criada a primeira versão do (e-Ping).  |
| <b>2004</b>             | Foi criado o “Infovia Brasil”  |
| <b>2006</b>             | O Tribunal de Contas da União (TCU) apresentou relatório analisando o “Programa Governo Eletrônico |

Fonte: elaborado pelo autor.

## **CAPÍTULO 5 – BALANÇO ENTRE OS DOIS PERÍODOS: CONTINUIDADES, INOVAÇÕES E RETROCESSOS.**

Nesse capítulo faremos um balanço entre os dois governos estudados para verificar as continuidades, inovações e retrocessos da política de governo eletrônico no período. Primeiramente, a análise está organizada a partir do *check-list* utilizado por Chahin (2004), baseado nas melhores práticas mundiais de governo eletrônico, e que contempla as seguintes dimensões: liderança e coordenação, formulação e avaliação da política, ambiente cultural, infraestrutura e padrões. Cada uma dessas dimensões será utilizada como critério de análise da política de governo eletrônico para os dois períodos estudados. Posteriormente, a partir das constatações mostraremos a evolução da política através de alguns dos principais portais do governo Federal.

### **5.1 Continuidades, Inovações e Retrocessos**

O estudo dos dois governos feito de forma separada nos possibilitou visualizar as particularidades de cada um. Assim, podemos observar cada fase da política de governo eletrônico em cada período, bem como o contexto histórico e os atores influenciadores. Podemos, agora, fazer uma análise comparativa entre eles, de forma a observar quais aspectos tiveram continuidade de um governo para o outro, quais as inovações e até mesmo os retrocessos, levando em conta a influência tanto dos atores como do contexto histórico.

A primeira dimensão apresentada por Chahin (2004) é a da Liderança e Coordenação. Essa dimensão foi fortemente marcada no primeiro período pela figura do presidente FHC e pelo primeiro ministro Pedro Parente, o que demonstrou um ativo envolvimento de altos dirigentes na promoção do programa. Nessa questão podemos observar que a influência dos atores, principalmente na primeira fase, a fase de formulação da política foi de suma importância, já que foi pela ênfase dada por eles nos assuntos de TIC que a política pôde se desenvolver e entrar para a agenda governamental.

Já no segundo período estudado, apesar da política ter tido continuidade, a força da liderança dos altos dirigentes já não era mais a mesma. No segundo governo, além da figura do presidente Lula, tínhamos a presença de Sérgio Amadeu, que era ligado a assuntos relacionados com a inclusão digital e o software livre, demonstrando sua afinidade com questões de cunho social.

Dessa forma, apesar da política ter tido continuidade nesse governo, ela sofre uma grande inflexão provocando uma mudança de rumo da política. Nessa fase ela passa a ser voltada para temas sociais e na defesa da adoção de software livre e de código aberto, temas abordados por Lula já em sua campanha eleitoral, e que demonstra o novo perfil e interesses dos próprios dirigentes. A adoção desses novos temas, sem dúvida, demonstra uma inovação do segundo período.

Além da mudança de interesses, a própria mudança de governo já estimula uma descontinuidade administrativa, já que os cargos do alto escalão são na maioria das vezes preenchidos conforme critérios políticos, e, dessa forma, há muita alternância entre seus ocupantes. Cada mudança dos titulares dos cargos, como regra, provoca alterações nas políticas em andamento. Essas podem ser alterações de rumo, de prioridade, etc, como foi o caso da política de governo eletrônico.

Uma outra característica recorrente é a descontinuidade administrativa. Como, em regra, inexistem concepções consolidadas de missão institucional, as agências envolvidas nas políticas públicas são forte e diretamente afetadas pelas preferências, convicções, compromissos políticos e idiosincrasias pessoais diversas dos seus escalões mais elevados. Esses cargos, por sua vez, são em grande parte preenchidos conforme critérios políticos, o que confere uma certa impermanência aos seus ocupantes. Com isso, cada mudança dos titulares dos cargos, como regra, provoca alterações nas políticas em andamento. (RUA, 1998, p.29).

Em relação às limitações da Liderança e Coordenação podemos observar que nos dois períodos houve dificuldades na coordenação do Programa. No primeiro governo as dificuldades se pautavam em estabelecer a formalização de instâncias de coordenação no âmbito de cada

ministério, e também devido à falta de participação ativa das unidades administrativas responsáveis pela gestão de informação e informática nos ministérios, demonstrando que o problema era enfrentado de maneira pulverizada, atingindo várias unidades.

Diferentemente, no segundo governo a limitação partia do próprio CEGE e dos Comitês Técnicos, órgãos responsáveis por implementar o programa, gerando vários obstáculos para seu funcionamento. A presença desses comitês nesse período também representa uma continuidade da política, pois eles já faziam parte da estrutura do programa no primeiro período, só passaram a lidar com outros temas, mas a ideia central, que era lidar com temas específicos, continuou a mesma.

Outro ponto a ser ressaltado nesse segundo período, em relação às limitações da liderança e coordenação é a “perda de interesse político” sobre o tema nos últimos anos, principalmente dos altos dirigentes, o que fez com que a política de governo eletrônico perdesse um pouco de sua força, o que pode ser visto também como um retrocesso.

Além disso, devido a essa falta de coordenação e força política começaram a surgir sobreposições de funções e a concorrência no exercício do poder na condução da política, já que eram compartilhadas pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e pela Subsecretaria de Comunicação Institucional da Secretaria-Geral da Presidência da República (Secom).

A segunda dimensão tratada por Chahin (2004) relaciona-se com a formulação e avaliação da política, nessa questão podemos dizer que o programa, no primeiro período, foi apoiado por meio de documentos que definiram claramente a política e tiveram ampla divulgação na imprensa, na internet e por ferramentas de colaboração, como por exemplo, a “Proposta de Política de Governo Eletrônico para o Poder Executivo Federal”, documento esse apresentado pelo Comitê com a finalidade de formular políticas, estabelecer diretrizes, coordenar e articular as ações de implantação do governo eletrônico e que sem sobra de dúvidas serviu para consolidar o programa.

Além dessa proposta a definição de diretrizes, dos projetos prioritários, dos objetivos e metas dos objetos de acompanhamento contínuo no nível estratégico e a construção e a disseminação de uma visão avançada de governo eletrônico continuamente promovido e expressas em documentos, contribuiu para seu desenvolvimento e consolidação.

De forma contrária, no segundo período não se falava especificamente de uma política de governo eletrônico, falava-se mais da política de tecnologia da informação e comunicação, e dentro dela estava inserida a política de governo eletrônico. Isso de certa forma pode ter ocasionado um retrocesso da política, já que também por conta disso ela perde um pouco de sua força.

No que se relacionam as limitações dessa segunda dimensão, podemos dizer que houve falta de uma maior integração com as políticas voltadas para a gestão e identificadas com a reforma administrativa do Estado, já que foram essas as questões que serviram de pano de fundo para todo o desenvolvimento e implantação da política de E-gov.

Houve também uma insuficiência da assimilação da visão de governo eletrônico proposta em diversas áreas, prevalecendo a percepção de que o programa consistia em simples informatização, talvez pelo próprio desconhecimento dessas áreas sobre o assunto ou por ser um tema novo para aquele momento, ou até mesmo pela construção incipiente de indicadores de progresso em direção ao governo eletrônico e de avaliação de aplicações.

De certa forma, hoje em dia ainda podemos observar um pouco dessa falta de conhecimento sobre o assunto, e talvez por isso existam tantas definições sobre o que é governo eletrônico. Apesar dos estudos na área estarem aumentando, a falta de um conhecimento mais consistente por parte da população se reflete em sua baixa adesão dos recursos oferecidos pelo governo, o que pode ser observado como uma continuidade no segundo período.

Apesar dessa baixa adesão por parte da população à introdução e absorção por parte do aparelho estatal das novas tecnologias serviu como apoio à democracia e participação social, apesar dela ainda não ser utilizada em sua totalidade, seja por falta de uma cultura geral de participação ou pelo fato dos sites, que possibilitariam essa participação, não terem chegado em seu último estágio de desenvolvimento, que é exatamente essa possibilidade de participação da população nas decisões governamentais, apesar do seu contínuo desenvolvimento nesse sentido, demonstrando mais um avanço da política. Na próxima seção falaremos de alguns dos principais sites do governo federal.

A terceira dimensão tratada por Chahin (2004) relaciona-se com o ambiente cultural. No primeiro período de desenvolvimento da política podemos observar a promoção de diversos eventos de discussão e disseminação de inovações, com a participação ativa de dirigentes,

servidores, parceiros e sociedade, além do treinamento do pessoal em nível estratégico para o governo eletrônico e a promoção, em ampla escala, em algumas áreas-chave, e a disseminação de informações, bem como o treinamento e a mobilização do pessoal para novas aplicações e mudanças no processo de trabalho (compras governamentais, previdência social e outras). A criação de alguns cargos estratégicos, cargos de gestão, e a criação de escolas de governo nesse período exemplificam essas ações.

Já no segundo período podemos observar que houve uma diminuição dessas ações, que passaram a ser representadas por eventos focados na divulgação e disseminação das novas tecnologias de informação e comunicação e de alguns eventos como o ArenaCode, composto por “trilhas temáticas”, com mostras de práticas de indústrias criativas e de conteúdos digitais, além de oficinas de curta duração, apresentação de casos bem-sucedidos, de experimentações e debates sobre a economia da cultura com a produção de conteúdos digitais, o investimento em inovação, na educação e governo eletrônico.

Já em relação às limitações dessa dimensão podemos observar a não implementação de mecanismos e instrumentos de incentivo à inovação, de compartilhamento de experiências e de mobilização em sintonia com a visão do governo eletrônico, além da baixa motivação e o baixo engajamento das unidades responsáveis pela área de informação e informática de alguns ministérios, juntamente com a falta de clareza na definição de perfis e dos conhecimentos requeridos para trabalhar com tecnologia da informação, alinhados à visão de governo eletrônico. Essas limitações podem ser observadas no segundo período também, representando mais uma continuidade da política.

A quarta e última dimensão trata-se da Infraestrutura e padrões tecnológicos, tendo como vantagens no primeiro período a ampliação e modernização de toda infraestrutura dos órgãos do governo, permitindo que a maioria deles desenvolvessem intranets próprias e acessos de qualidade aos sistemas de informação corporativos, bem como à internet.

Além disso, houve um avanço expressivo na disseminação de equipamentos e de programas de computação aos servidores públicos federais, avanços na informatização de processos, no compartilhamento de bancos de dados, na extração de informação gerencial e no acesso, inclusive pelo cidadão, às principais funções administrativas (planejamento, orçamento, finanças, compras) e pelos serviços prestados diretamente a ele (previdência social, arrecadação tributária).

Todas essas questões foram tratadas no primeiro capítulo no qual discutimos a evolução das TICs no país. Além do desenvolvimento e informatização dos processos de trabalho houve também uma padronização para a construção dos sites governamentais, com definição de responsabilidades e de funcionalidades obrigatórias. Todo esse desenvolvimento pode ser visto como um quadro de melhoria da eficiência nos processos operacionais do governo nos últimos anos, por meio do suporte da TI à realização das ações governamentais, provisão de serviços públicos eletrônicos.

No que se relacionam às limitações, no primeiro período podemos observar a ausência de um portal corporativo do governo federal com recursos avançados de comunicação e serviços e a baixa disseminação entre dirigentes e servidores públicos de funcionalidades avançadas de interação eletrônica, em especial de recursos de trabalho virtual.

Além disso, era possível observar uma defasagem tecnológica dos prestadores internos de serviços em relação aos padrões adotados no mercado, situação que ainda prevalece atualmente.

No quadro abaixo podemos visualizar, de maneira sintética, as Continuidades, Inovações e Retrocessos da política de governo eletrônico no segundo período.

### QUADRO 7: Continuidades, Inovações e Retrocessos

| Ações         | Medidas   |
|---------------|---|
| Continuidades | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Comitês Técnicos: criados para tratar de temas específicos.</li> <li>- Estrutura da política</li> </ul>  |
| Inovações     | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Adoção de novos temas: temas voltados para questões sociais.</li> </ul>  |
| Retrocessos   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Perda da força da liderança dos altos dirigentes: a mudança de governo e de pessoas ligadas diretamente a política de e-gov levou a perda da força da liderança.</li> <li>- Perda de interesse político: outros assuntos passaram a ter maior importância no cenário político.</li> <li>- Sobreposições de funções e a concorrência no exercício do poder na condução da política</li> <li>- Não se falava especificamente de uma política de governo eletrônico: o tema governo eletrônico era tratado dentro da política de Tecnologia de Informação e Comunicação.</li> </ul> |

Fonte: elaborado pelo autor.

## 5.2 Principais portais do governo Federal

### 5.2.1 Portal Brasil

O Portal Brasil <sup>35</sup> foi lançado oficialmente no início de 2010 a partir de iniciativa da Secretaria de Comunicação Social (Secom), órgão vinculado à Presidência da República e que coordenou o processo de reformulação do site desde 2007, quando a Secom decidiu que precisaria reformular a presença do estado brasileiro no ambiente virtual. A Secom acabou dando enfoque para a comunicação pública e suas informações são estruturadas no site a partir de quatro perfis diferenciados:

- 1- *Empreendedor*: nessa área podemos encontrar, por exemplo, um espaço de dedicado ao apoio ao empresário, questões sobre finanças, educação e turismo;
- 2- *Estudante*: nessa área encontramos informações relacionadas com o ensino, mercado de trabalho, cultura, meio ambiente, etc;
- 3- *Jornalista*: essa seção funciona como uma central de notícias relacionadas com a economia, finanças e assuntos políticos do Brasil;
- 4- *Trabalhador*: nessa área encontramos questões relativas à formação do trabalhador, previdência/aposentadoria, benefícios, direitos e deveres, etc.

O conteúdo do portal também é organizado com informações de acordo com conteúdos temáticos (cidadania, cultura, economia, educação, esporte, geografia, história, meio ambiente, o Brasil, saúde e turismo). Em cada tema, estão relacionadas notícias, informações e dados disponíveis sobre cada área de interesse, de forma simplificada e de fácil acesso. Por ser um site do governo federal o portal conta com versões em espanhol e inglês.

Organizar a prestação de serviços públicos pelo governo federal na internet é responsabilidade do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, mais especificamente da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) que, por meio do Departamento de Governo Eletrônico coordena as ações de governo eletrônico e as atividades relacionadas à integração da prestação de serviços públicos por meios eletrônicos na Administração Federal.

### **5.2.2 ComprasNet**

---

<sup>35</sup> O Portal pode ser acessado em: [www.brasil.gov.br](http://www.brasil.gov.br)

O sistema Comprasnet foi criado em 1997 pelo MPOG como uma interface na Internet do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG), criado em 1994, que por sua vez era formado por uma série de subsistemas dos órgãos públicos federais integrantes do Sistema de Serviços Gerais (SISG)<sup>36</sup>. 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 articulação com a operação do Comprasnet, foi desenvolvido o módulo Sistema de Divulgação Eletrônica de Compras - SIDECA, que encaminha automaticamente os documentos a serem publicados, de forma simultânea, na Internet e na imprensa oficial.

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. Em outubro de 2001, com o início da divulgação da íntegra dos editais de licitação no Comprasnet, tornando desnecessário o comparecimento do fornecedor ao órgão para retirada de documentação<sup>37</sup> o Comprasnet foi finalmente transformado no Portal de compras do governo. Uma imagem da sua *homepage* é apresentada no Anexo 2, p. 94).

Com a evolução do Comprasnet para portal de compras do Governo Federal, foi incorporado um conjunto de informações, dados estatísticos, materiais de consulta e novas ferramentas de apoio ao processo de compras. As informações são relativas às licitações, contratações, execução de processos de aquisição (pela modalidade de pregão) e outras informações relativas às negociações realizadas pela administração pública. 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, permitindo o acesso a diferentes serviços segundo o perfil do público-alvo. As áreas são<sup>38</sup>:

---

<sup>36</sup> O SISG foi instituído pelo Decreto n.º 1.094, de 23 de março de 1994.

<sup>37</sup> Portaria SLTI n.º 4, de 29 de outubro de 2001.

<sup>38</sup> Dados obtidos em <<http://www.comprasnet.gov.br/>>. Acesso em junho de 2011.

- 1- *Serviços do governo:* encontram-se nesta área o Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG), a área do pregão eletrônico e as ferramentas administrativas do sistema, todos esses serviços são de acesso exclusivo aos servidores previamente cadastrados.
- 2- *Serviços aos fornecedores:* nesta área, dedicada aos fornecedores, podem ser feitos *downloads* dos catálogos de materiais e serviços, dos editais e fazer consulta a uma lista de classificados, assim como o pedido de inscrição no cadastro de fornecedores do Governo Federal. Além disso, após fazer o cadastro os fornecedores podem participar dos processos eletrônicos de aquisição de bens e contratação de serviços, por meio dos pregões eletrônicos.
- 3- *Serviço à sociedade:* esta área não requer cadastro e senha e 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, 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.

## **CAPÍTULO 6 - CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Esta dissertação teve como objetivo fazer uma análise acerca da forma como as tecnologias da informação e comunicação passaram a fazer parte do mecanismo de administração estatal brasileiro em suas diferentes fases de incorporação e consolidação no contexto de reestruturação estatal do final do século XX.

Especificamente, tratou-se de analisar de que forma a utilização das TICs se transformaram na política de governo eletrônico (ou e-Government), no período que se estende do primeiro mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso até o último mandato do governo de Luis Inácio Lula da Silva, através de uma reconstrução histórica do que vem a ser tal política e abarcando as principais fases de seu desenvolvimento, além dos atores fundamentais para sua implementação. Essa análise partiu do pressuposto de que os atores e o contexto histórico influenciam no rumo que a política pública toma no decorrer de seu desenvolvimento.

Dessa forma, a análise da política de E-gov, primeiramente, se iniciou com uma discussão acerca dos atores e do contexto histórico envolvidos em cada período, e, posteriormente, focalizamos o desenvolvimento propriamente dito da política de E-gov. Isso nos permitiu verificar que, de fato, essas duas variáveis exercem grande influência no rumo que a política pública toma.

A análise nos proporcionou ainda a possibilidade da comparação entre os dois períodos estudados, o que nos possibilitou verificar quais foram as continuidades, avanços e retrocessos de cada período. No que se relacionam as continuidades citamos os Comitês Técnicos, esses Comitês foram criados no primeiro período para tratar de temas específicos dentro da política de governo eletrônico e permaneceram no segundo período.

Em relação às inovações, a adoção de novos temas foi uma das mais importantes, esses novos temas eram voltados para questões sociais, representando a mudança de governo e de altos dirigentes com novas ideias e interesses, o que acabou por repercutir também na política de governo eletrônico.

Um dos retrocessos, talvez o mais importante, já que ele pode ter influenciado os demais e pode explicar o porquê dos retrocessos na política de governo eletrônico, é a perda da

força da liderança dos altos dirigentes e a mudança de governo e de pessoas ligadas diretamente a política de e-gov. Essa perda de interesse político fez com que outros assuntos passassem a ter maior importância no cenário político.

Devido a essa troca de dirigentes e interesses não se falava mais especificamente de uma política de governo eletrônico, o tema governo eletrônico passou a ser tratado dentro da política de Tecnologia de Informação e Comunicação (TIC), como um subtema.

Mas apesar desses retrocessos, principalmente pelo fato de a política de e-gov ter perdido um pouco de sua força política, representada principalmente na figura de FHC e Pedro Parente, ela apresentou um contínuo desenvolvimento, possibilitando a melhora dos serviços G2G, G2C e G2B e ainda está caminhando para uma ampliação da participação dos cidadãos nas decisões governamentais.

Uma dificuldade encontrada durante a pesquisa foi à falta de material acadêmico, principalmente para o segundo período estudado, é possível encontrar diversos textos técnicos e entrevistas sobre o assunto, mas poucos estudos mais profundos, assim essa pesquisa pode contribuir com outros estudos na área da política de governo eletrônico e estimular o estudo nessa área para suprir essa falta de material.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando L. O Impacto do Modelo Gerencial na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília: **Cadernos ENAP**, nº10, 1997.

AGUNE, Roberto M. e CARLOS, José A. “Governo Eletrônico e novos processos de trabalho”. In Levy, E. e Drago, P.A. (Orgs.). **Gestão Pública no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Fundap, 2005.

AKUTSU, Luiz; PINHO, José A. G. Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa: investigação em portais de governos no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 5, set./out. 2002.

BELL, Daniel. **O advento da sociedade pós-industrial: uma tentativa de previsão social**. Trad. Heloysa de Lima Dantas. São Paulo: Cultrix, 1973.

BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. **Sociedade de Informação no Brasil: Livro Verde**. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2000.

BRASIL, Presidência da República do. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: MARE, (1995).

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Guia livre**: referência de migração para software livre do governo federal. Brasília, DF, 2004a. p. 219. Disponível em: <<http://www.governoeletronico.gov.br/>>. Acesso em: 20 jun. 2011.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. (Comitê Executivo do Governo Eletrônico). **Oficinas de Planejamento Estratégico: Relatório Consolidado**. Brasília: DF, 2004b, p.10. Disponível em: <<http://www.governoeletronico.gov.br/biblioteca/arquivos/diretrizes-de-governo-eletronico>>. Acesso em: 20 jun. 2011.

CAPELLA, Ana C.N. “A Política de Governo Eletrônico: Um Estudo Sobre o Portal Brasil”. **Anais do IV Encontro de Administração Pública e Governança da ANPAD (EnAPG)**. Vitória, 2010.

CASTELLS, Manuel. **A Sociedade em Rede**. 9ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

CASTELLS, Manuel. Para o Estado-Rede: globalização econômica e instituições políticas na era da informação. In PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; WILHEIM, Jorge e SOLA, Lourdes (orgs.). **Sociedade e Estado em Transformação**. São Paulo: Editora UNESP/ENAP, 1999.

CARVALHO, Marcelo Sávio. **A trajetória da Internet no Brasil: do surgimento das redes de computadores à instituição dos mecanismos de governança**. Dissertação (Mestrado em Engenharia de sistemas e computação) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <http://www.nethistory.info/Resources/Internet-BR-Dissertacao-Mestrado-MSavio-v1.2.pdf>. Acesso em 20 de maio de 2011.

CHAHIN, A.; CUNHA, Maria A.; KNIGHT Peter T.; PINTO, Solon L. **e-gov.br: a próxima revolução brasileira: eficiência, qualidade e democracia: o governo eletrônico no Brasil e no mundo**. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

CLARKE, T. (1993), “**Reconstructing the public sector: performance measurement, quality assurance and social accountability**”, texto apresentado ao Institut für Wirtschafts und Sozialforschung Chemnitz, Germany.

COMITÊ EXECUTIVO E-GOV. **Dois anos de governo eletrônico: balanço de realizações e desafios futuros**. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria Executiva, 2002.

CUNHA, Maria A; POZZEBON, Marlei. O uso das tecnologias da informação e comunicação para melhoria da participação na tomada de decisão pública. In: **XXXIII ENANPAD**. São Paulo: Anpad. Set. 2009.

DANTAS, Marcos. **A lógica do capital informação: monopólio e monopolização dos fragmentos num mundo de comunicações globais**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

DENHARDT, K.G. (1994), “Character ethics and transformation of governance”, **International Journal of Public Administration**, vol 17, n.12

DINIZ, Eduardo H. (*et. all.*). “O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise”. **Revista de Administração Pública**, nº 43. Rio de Janeiro, FGV/EBAPE, 2009.

FERGUSON, M. Estratégias de governo eletrônico: o cenário internacional em desenvolvimento. IN: EISENBERG, J; CEPIK, M (Orgs). **Internet e política: teoria e prática da democracia eletrônica**. Belo Horizonte: Editora: UFMG, 2002.

FERRER, Florência e SANTOS, Paula (orgs.). **E-Government: O Governo Eletrônico no Brasil**. São Paulo, Saraiva, 2004.

FERNANDES, Ciro C. C. Organização do Governo Eletrônico no Brasil: situação atual, problemas e propostas, p. 490-511. In KNIGHT, Peter T.; FERNANDES, Ciro C. C.; CUNHA, Maria A. **E-Desenvolvimento no Brasil e no mundo: subsídios e programa E-Brasil**. 1. ed. São Caetano do Sul: Yendis, 2007. v. 1. 1008 p.

FREDERICSON, G.H. (1992), “**Hacia una teoría del público para la administración público**”, *Gestión y Política Pública*, vol I, n.1, México.

FREY, Klaus. Governança Urbana e Redes Sociais: o potencial das novas Tecnologias da Informação e Comunicação. In: **XXVII ENANPAD**. Atibaia: Anpad. Set. 2003.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília: Ipea, v. 21, p. 211-259, 2000.

GIANNASI, Maria Júlia. **O profissional da informação diante dos desafios da sociedade atual**. Brasília, 1999. Tese (Doutorado) - Universidade de Brasília, Brasília.

GIL-GARCIA, J., PARDO, T. E-government success factors: mapping practical tools to theoretical foundations. **Government Information Quarterly**, v. 22, p. 187-216, 2005.

GOMES, W. **A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política**. Revista Fronteiras – estudos midiáticos VII(3): 214-222, setembro/dezembro 2005.

HENMAN, Paul. **Governing Electronically: E-Government and the Reconfiguration of Public Administration, Policy and Power**. New York, Palgrave Macmillan, 2010.

JARDIM, José Maria; MARCONDES, Carlos Henrique. **Políticas de Informação Governamental: a construção de Governo Eletrônico na Administração Federal do Brasil**. Disponível em: <http://www.buscalegis.ufsc.br/arquivos/gov1.pdf>

KNIGHT, Peter T.; FERNANDES, Ciro C. C.; CUNHA, Maria A. (orgs). **e-Desenvolvimento no Brasil e no mundo: subsídios e Programa e-Brasil**. São Caetano do Sul, SP: Yendis Editora, 2007.

KUKLINSKI, J. H.; QUIRK, P. J.; JERIT, J.; RICH, R. F. **The political environment and citizen competence**. American Journal of Political Science, v. 45, n. 2, p. 410-424, 2001.

MENEZES, Graziela A. F. **A Construção da Política de Governo Eletrônico na Bahia e Análise do Grau de Maturidade de Sítios de Secretarias de Governo**. Dissertação (Mestrado em Administração), Universidade Federal da Bahia, 2006.

NORRIS, Donald "Preface". In Norris, D (ed.) **Current Issues and Trends in E-Government Research**. London, CyberTech Publishing, 2007.

OLIVEIRA, Antonio F. M. Sociedade da Informação, Transformação e Inclusão Social: A Questão da Produção de Conteúdos. **Revista Digital de Biblioteconomia e Ciência da Informação**, Campinas, v.5, n. 2, p.115-131, jan/jun. 2008.

OSBORNE, David E.; GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo: como o espírito empreendedor esta transformando o setor público**. Brasília: MH comunicação, 1994.

PARENTE, Pedro. “Política Brasileira de Governo Eletrônico”. In Ferrer, F. e Santos, P. (orgs.). **E-Government: O Governo Eletrônico no Brasil**. São Paulo, Saraiva, 2004.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A Reforma do Estado dos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

PEREIRA, P. A. P. . Discussões Conceituais sobre Política Social como Política Pública e Direito de Cidadania. In: Ivanete Boschetti; Elaine Behring; Silvana Mara dos Santos; Regina Miotto. (Org.). **Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas**. 1 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

PETERS, B. G. **The policy capacity of government**. Ottawa: Canadian Centre for Management Development, 1996.

PINHO, José A. G. Investigando portais de governo eletrônico no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, mai./jun. 2008.

POLLITT, C., **Managerialism and the public services — the angloamerican experience**. Oxford/Massachusetts: Basil Blackwell. 1990.

RAMOS, R.E.B.; RAMOS, A.S.M.; As práticas internacionais de estratégia de governo eletrônico e inclusão digital e as perspectivas para estratégia de política pública no Brasil: os casos de Estados Unidos, Reino Unido e Canadá. In: **XXVII ENANPAD**. Atibaia: Anpad. Set. 2003.

ROTHBERG, Danilo. Informação de diagnóstico, democracia e inclusão digital. **Liinc em Revista**, v.5, n.1, Rio de Janeiro, março, 2009.

RUA, Maria das graças e Carvalho, Maria Isabel Valladao de. **O estudo da política: tópicos selecionados**. Brasília: paralelo 15, 1998.

RUEDIGER, Marco Aurélio. Governo eletrônico ou Governança Eletrônica – Conceitos alternativos no uso das tecnologias da informação para o provimento de acesso cívico aos mecanismos de governos da reforma do Estado. **XVI Concurso de Ensayos e Monografias del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública “Gobierno Electrónico”**. Caracas, 2002.

\_\_\_\_\_. *Proposta de Política de Governo Eletrônico para o Poder Executivo Federal*. Grupo de Trabalho “Novas Formas Eletrônicas de Interação”. Brasília, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2000. Disponível em <[http://www.governoeletronico.gov.br/anexos/E15\\_90proposta\\_de\\_politica\\_de\\_governo\\_eletronico.pdf](http://www.governoeletronico.gov.br/anexos/E15_90proposta_de_politica_de_governo_eletronico.pdf)>. Acesso em 25 de março de 2011.

\_\_\_\_\_. *Avaliação do Programa Governo Eletrônico*. Sumário Executivo. Brasília, TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2006. Disponível em <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/747278.PDF>. Acesso em 20 de abril de 2011.

SNELLEN, Ignace. “E-Government: A challenge for Public Management”. In Ferlie, E; Lynn Jr., L e Pollitt, C. (orgs). **The Oxford Handbook of Public Management**. Oxford, Oxford University Press, 2007.

SORJ, Bernardo. [Basil@povo.com](mailto:Basil@povo.com): **A luta contra a desigualdade na sociedade da informação**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.; Brasília, DF: Unesco, 2003.

STEWART, J. & RANSON, S., “Management in the public domain”. *Public Money and Management*, vol 8, n.2, 1988.

TONHATI, Tania. **Política e Internet: o governo eletrônico da Prefeitura de São Paulo (2001 – 2006)**. Dissertação (Mestrado), Centro de Educação e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Carlos, 2007.

UNITED NATIONS (DESA). E-Government Survey 2008. From e-Government to Connected Governance. United Nations, New York, 2008 disponível em: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan028607.pdf>.

UN/ASPA. Benchmarking e-government: a global perspective. 2002.

ZWEERS, K. and PLANQUÉ, K. Eletronic Government: from a Organizational Based Perspective Towards a Client Oriented Approach. In: Designing E-Government, Prints J.E.J.(ed) Kluwer Law International.

WALSH, K., “**Quality and public services**”, Public Administration, vol.69, n.4, 19

## ANEXO 1

The screenshot shows the Portal Brasil website in Internet Explorer. The browser window title is "Portal Brasil - Windows Internet Explorer" and the address bar shows "http://www.brasil.gov.br/". The page features a green header with the "BRASIL .gov.br" logo and a search bar. Below the header, there are navigation links for "Sobre o Portal", "Fale com o governo", and "Mapa do Portal".

The main content area is divided into several sections:

- Left Sidebar:** Contains navigation links for "Notícias", "Serviços", and "Sobre:" with sub-links for "Cidadania", "Ciência e Tecnologia", "Cultura", "Economia", "Educação", "Esporte", "Meio ambiente", "O Brasil", "Saúde", and "Turismo". Below this is a "Seções:" section with a link for "Brasil Agora".
- Central Content:**
  - FGTS:** A large blue banner with the text "Saiba quais são os benefícios oferecidos pelo Fundo de Garantia" and a vertical list of numbers 1, 2, 3, 4.
  - Jovens são os que mais leem no País:** A text-based article snippet mentioning a study by Instituto Pró-Livro.
  - MEC divulga lista dos livros didáticos aprovados para o ano que vem:** A text-based article snippet.
- Right Sidebar:**
  - Crack, é possível vencer:** A yellow banner with a cartoon character and the text "Faça como outros internautas: envie seu vídeo e participe da campanha".
  - Serviços Públicos:** A section with links for "Banco Central: taxas de câmbio", "Calcule sua aposentadoria", "Comprovante de Inscrição e de Situação Cadastral no CPF", and "Concursos".

The browser's status bar at the bottom shows the address "http://www.brasil.gov.br/para/servicos/direitos-do-trabalhador/fundo-de-garantia-do-tempo-de-servico-fgts", the system tray with "Iniciar", "Portal Brasil - Windows I...", "Portal Brasil - Window...", and "Internet", and the time "17:26".

## ANEXO 2

ComprasNet - Windows Internet Explorer  
 http://www.comprasnet.gov.br/

Arquivo Editar Exibir Favoritos Ferramentas Ajuda  
 Links CEP HelpDesk IntranetECT IntranetSPM RH 24 horas SRO Correios Ocorrências GECAC

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão Destaque do Governo

**COMPRASNET**  
 PORTAL DE COMPRAS DO GOVERNO FEDERAL

Ministério do Planejamento  
 Brasília, 28 de Março de 2012

SERVIÇOS DO PORTAL ACESSO LIVRE PUBLICAÇÕES LEGISLAÇÃO SIASG SCP FALE CONOSCO AJUDA

**FOCEM**  
 FUNDO PARA A CONVERGÊNCIA ESTRUCTURAL DO MERCOSUL

**BRASIL ECONÔMICO**

**CADASTRAMENTO**  
 Para realizar seu cadastramento no ComprasNet e obter login e senha para utilizar os serviços disponíveis aos Fornecedores.  
 Clique aqui

**Acionamento CSS**  
 Central de Serviços Serpro  
 0800-9782329  
 Clique aqui para abrir acionamento na CSS via Web

**ACESSO SEGURO**  
 Para acessar os serviços aos Fornecedores.  
 Clique aqui

Solução **SERPRO**  
 Solução para um Brasil de Todos

**PLACAR DE LICITAÇÕES**  
 Última Atualização 29/03/2012 202 Novas Licitações

**NOTÍCIAS COMPRASNET** [mais Notícias](#)

- Concurso PRÊMIO EQUIPE SUSTENTÁVEL E MELHOR EDITAL SUSTENTÁVEL**  
 A Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação - SLTI, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão está promovendo o Concurso PRÊMIO EQUIPE SUSTENTÁVEL E MELHOR EDITAL SUSTENTÁVEL. [Saiba mais...](#)
- VALIDADE DA CERTIDÃO NEGATIVA DE DÉBITOS TRABALHISTAS - CNDT.**  
 ORIENTAÇÃO AOS PREGOEIROS, PRESIDENTES DE COMISSÃO E FINANCEIROS. [Saiba mais...](#)
- Programa Capacita**  
 Já se encontram disponíveis as cartilhas do Programa Capacita, que visa prover os gestores públicos de orientação e capacitação sobre questões relacionadas ao aprimoramento dos controles internos. [Saiba mais...](#)
- CERTIDÃO NEGATIVA DE DÉBITOS TRABALHISTAS - CNDT.**  
 Lei nº 12.440, de 07 de julho de 2011, institui a Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas [Saiba mais...](#)

**7 CONCURSOS ABERTOS**  
 Portal dos Convênios

**CONTRATAÇÕES**

**SICAF**  
 Dados abertos

**Material Didático**

**Contratações em TI**  
 Orientações TCU

**Certificação Digital**

**PORTAIS ESPECIALIZADOS DE COMPRAS**

**Bancos e Entidades Financeiras**

Copyright 2001 - ComprasNet - Todos os Direitos Reservados - All Rights Reserved  
 100% 17:28