

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
**FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO,**  
**CONTABILIDADE E CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO E DOCUMENTAÇÃO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**  
**CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO**

**PAULO HENRIQUE RAMOS MEDEIROS**

**GOVERNO ELETRÔNICO NO BRASIL:**  
**ASPECTOS INSTITUCIONAIS E REFLEXOS NA GOVERNANÇA**

**BRASÍLIA**  
**2004**

**PAULO HENRIQUE RAMOS MEDEIROS**

[paulohr@tcu.gov.br](mailto:paulohr@tcu.gov.br)

**GOVERNO ELETRÔNICO NO BRASIL:  
ASPECTOS INSTITUCIONAIS E REFLEXOS NA GOVERNANÇA**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Administração da Universidade de Brasília como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre.

Orientador  
**Prof. Dr. Tomás de Aquino Guimarães**

**Brasília  
2004**

**PAULO HENRIQUE RAMOS MEDEIROS**

**GOVERNO ELETRÔNICO NO BRASIL:  
ASPECTOS INSTITUCIONAIS E REFLEXOS NA GOVERNANÇA**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Administração da Universidade de Brasília como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre.

**Aprovada por:**

**Prof. Dr. Tomás de Aquino Guimarães**

Orientador

Programa de Pós-Graduação em Administração - Universidade de Brasília

**Prof. Dr. José Matias Pereira**

Programa de Pós-Graduação em Administração - Universidade de Brasília

**Prof. Dr. Clóvis Luiz Machado-da-Silva**

Departamento de Administração - Universidade Federal do Paraná

**Brasília, 28 de maio de 2004.**

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

## AGRADECIMENTOS

*Ao Professor Dr. Tomás de Aquino Guimarães, verdadeiro Orientador, pela dedicação e incentivo incansáveis à presente pesquisa, razão pela qual encabeça esta lista de agradecimentos.*

*Ao Professor Dr. Clóvis Luiz Machado-da-Silva, pela pronta resposta ao convite formulado pelo Professor Tomás para participar da Comissão Examinadora.*

*Ao Professor Dr. José Matias Pereira, pelo acompanhamento durante todo o mestrado e pelo incentivo à pesquisa.*

*Às Professoras Dr<sup>as</sup>. Janann Joslin Medeiros e Eda Castro Lucas de Souza, pelo exemplo de dedicação à Academia e pelos ensinamentos durante as disciplinas do mestrado.*

*Ao colega de mestrado Gustavo Pereira Angelim, pela parceria em artigos publicados em eventos da área de Administração e, em especial, pelas críticas e sugestões sempre pertinentes ao projeto de dissertação.*

*À colega de mestrado Valdinei Souza, pelas longas discussões conceituais durante as disciplinas do mestrado que resultaram em artigos publicados em eventos acadêmicos.*

*Aos colegas de mestrado Pierre, Wagner e Angelino, pela troca de idéias sempre produtiva no Grupo de Estudos em Inovação, Competência e Aprendizagem em Organizações, liderado pelos Professores Tomás e Eda.*

*À colega de mestrado Isamir Carvalho, pelo apoio na obtenção da entrevista no Serpro.*

*Aos colegas do Tribunal de Contas da União, Carlos Alberto Sampaio de Freitas (subsídios à bibliografia e discussões conceituais ao longo do mestrado), Cláudia Augusto Dias (críticas e sugestões ao projeto de dissertação e subsídios à bibliografia), Klaus Felinto de Oliveira (dicas de como fazer um anteprojeto de dissertação e teste-piloto dos roteiros de entrevista), Luiz Akutsu (modelo de sua dissertação e discussões iniciais sobre a pesquisa) e Marcelo Cardoso Soares (modelo de sua dissertação e revisão desta dissertação).*

*À Sonária e ao João, funcionários do Programa de Pós-Graduação em Administração da UnB, sempre bastante prestativos e atenciosos na solução de problemas “burocráticos” do dia-a-dia do mestrado.*

*À Rosina, funcionária da Biblioteca Central da UnB, pelas pesquisas bibliográficas no acervo da biblioteca e em bases de dados eletrônicas.*

*Ao Gestor Espartaco Madureira Coelho, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, pela troca de idéias inicial sobre a pesquisa e pelo teste-piloto do roteiro de entrevistas.*

*Ao Especialista em Informática Nelson Felipe da Silva, da Secretaria de Tecnologia Industrial do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, pelas informações e documentos sobre o Programa “Telecentros de Informação e Negócios”.*

*Aos Professores Drs. Isaías Custódio, da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA/USP), e José Antonio Gomes de Pinho, do Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia (NPGA/UFBA), pelo envio de artigos sobre Sociedade da Informação e governo eletrônico.*

*Ao Professor Dr. Luiz Antônio Joia, da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV), pelo convite para assistir à palestra “e-Government – A Roadmap for Progress”, ministrada na EBAPE-FGV em setembro de 2003 pelo Professor Dr. Roland Traunmüller, da Universidade de Linz – Áustria.*

*Ao Auditor Phil Hyde, do National Audit Office (NAO), entidade fiscalizadora superior do Reino Unido, pelo fornecimento de relatórios do NAO sobre governo eletrônico.*

*Ao Sr. Elliot Stern, responsável pelo setor de Estudos de Avaliação no Tavistock Institute (Inglaterra), pelas sugestões de pesquisa sobre governo eletrônico no contexto europeu, em especial da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).*

*Ao Sr. Mark Estall, pela permissão de acesso, em julho de 2002, à British Library of Political and Economic Science da London School of Economics and Political Science (LSE).*

*Aos amigos de longa data Paulo Fernando Cherubin, pelas primeiras dicas de como fazer um projeto de dissertação e pelas demais sugestões à presente pesquisa, e Guilherme Ribeiro Portugal, pela ajuda para obtenção de entrevistas na Accenture.*

*À minha irmã Sílvia Helena, pelo apoio “logístico” em São Paulo na fase de coleta de dados (entrevistas).*

*Aos entrevistados, meu MUITO OBRIGADO pela disponibilidade e gentileza em conceder as entrevistas e pelo fornecimento das demais informações requisitadas.*

*À DEUS e à minha MÃE, Paulina, fontes de inspiração em todos os momentos e pontos de apoio durante a difícil caminhada que foi a construção desta dissertação.*

*Nunca houve um governo perfeito, porque os homens têm paixões;  
e se eles não tivessem paixões, não haveria necessidade de governos.*

Voltaire



# SUMÁRIO

<b>LISTA DE ILUSTRAÇÕES</b> .....	10
<b>LISTA DE TABELAS</b> .....	11
<b>RESUMO</b> .....	12
<b>ABSTRACT</b> .....	13
<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	14
<b>1.1 PROBLEMA DE PESQUISA</b> .....	17
<b>1.2 OBJETIVOS</b> .....	17
<b>1.3 JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA DO ESTUDO</b> .....	18
<b>1.4 DELIMITAÇÃO DO ESTUDO</b> .....	21
<b>2 SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO E GOVERNO ELETRÔNICO</b> .....	22
<b>2.1 A SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO</b> .....	22
<b>2.1.1 IMPLEMENTAÇÃO NO BRASIL</b> .....	25
<b>2.2 O GOVERNO ELETRÔNICO</b> .....	29
<b>2.2.1 O CONTEXTO BRASILEIRO</b> .....	34
<b>2.2.2 INCLUSÃO DIGITAL</b> .....	40
<b>3 MARCO TEÓRICO DE REFERÊNCIA</b> .....	45
<b>3.1 PERSPECTIVA INSTITUCIONAL</b> .....	46
<b>3.1.1 ORIGENS E DESENVOLVIMENTO DA TEORIA</b> .....	46
<b>3.1.2 O NOVO INSTITUCIONALISMO</b> .....	51
<b>3.1.3 AMBIENTES INSTITUCIONAIS E ISOMORFISMO</b> .....	52
<b>3.1.4 NÍVEL DE ANÁLISE E CONTEXTO INSTITUCIONAL DE REFERÊNCIA</b> .....	54
<b>3.1.5 PODER E TOMADA DE DECISÃO</b> .....	57
<b>3.1.6 LIMITAÇÕES E POSSIBILIDADES DA PERSPECTIVA</b> .....	59
<b>3.2 REFORMA ADMINISTRATIVA E NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</b> .....	60
<b>3.2.1 ASPECTOS GERAIS</b> .....	60
<b>3.2.2 O CONCEITO DE ACCOUNTABILITY</b> .....	66
<b>3.2.3 A REFORMA ADMINISTRATIVA NO BRASIL</b> .....	68
<b>3.3 GOVERNANÇA</b> .....	70
<b>3.3.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE O CONCEITO</b> .....	70
<b>3.3.2 EXPLORANDO O CONCEITO</b> .....	71
<b>3.3.3 GOVERNANÇA ELETRÔNICA</b> .....	75
<b>4 MÉTODOS E PROCEDIMENTOS</b> .....	79
<b>4.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA</b> .....	79
<b>4.2 ESQUEMA CONCEITUAL E MODELO DE ANÁLISE DA PESQUISA</b> .....	82
<b>4.2.1 ESQUEMA CONCEITUAL</b> .....	82
<b>4.2.2 MODELO DE ANÁLISE</b> .....	82
<b>4.2.2.1 DIMENSÃO I: CONTEXTO INSTITUCIONAL</b> .....	84
<b>4.2.2.2 DIMENSÃO II: RESULTADOS</b> .....	85
<b>4.3 COLETA DE DADOS</b> .....	86
<b>4.4 ABORDAGEM E TÉCNICA DE ANÁLISE DOS DADOS</b> .....	89
<b>4.4.1 A ANÁLISE DE CONTEÚDO</b> .....	91
<b>4.4.2 TRATAMENTO DOS DADOS</b> .....	94
<b>4.5 LIMITAÇÕES DO MÉTODO</b> .....	95

<b>5 RESULTADOS E DISCUSSÃO</b> .....	97
<b>5.1 DIMENSÃO I: CONTEXTO INSTITUCIONAL</b> .....	100
5.1.1 VARIÁVEL “FORMULAÇÃO / INTEGRAÇÃO DE POLÍTICAS”.....	100
5.1.2 VARIÁVEL “RELAÇÕES INSTITUCIONAIS”.....	128
5.1.3 VARIÁVEL “PODER / TOMADA DE DECISÃO”.....	142
5.1.4 VARIÁVEL “ESTRUTURA LEGAL”.....	151
<b>5.2 DIMENSÃO II: RESULTADOS</b> .....	160
5.2.1 VARIÁVEL “OFERTA / ACESSO”.....	160
5.2.2 VARIÁVEL “ACCOUNTABILITY”.....	204
5.2.3 VARIÁVEL “AVALIAÇÃO”.....	213
<b>6 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES</b> .....	237
<b>6.1 CONCLUSÕES</b> .....	237
6.1.1 POLÍTICA, ESTRUTURA E TOMADA DE DECISÃO NO ÂMBITO DO PROGRAMA GOVERNO ELETRÔNICO.....	237
6.1.2 CONTEXTO INSTITUCIONAL E INTERAÇÃO ENTRE ATORES.....	246
6.1.3 OFERTA E ACESSO: GOVERNO ELETRÔNICO E INCLUSÃO DIGITAL.....	250
6.1.4 ACCOUNTABILITY E GOVERNANÇA ELETRÔNICA.....	258
6.1.5 ESTÁGIO ATUAL E INSTITUCIONALIZAÇÃO DO GOVERNO ELETRÔNICO NO BRASIL.....	261
6.1.6 CONTRIBUIÇÕES PARA REFORMA ADMINISTRATIVA E REFLEXOS NA GOVERNANÇA.....	266
<b>6.2 RECOMENDAÇÕES</b> .....	272
6.2.1 RECOMENDAÇÕES AO SETOR PÚBLICO.....	272
6.2.2 PROPOSTAS DE ESTUDOS FUTUROS.....	273
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	275
<b>APÊNDICES</b> .....	294
<b>APÊNDICE A – RELAÇÃO DE SÍTIOS CONSULTADOS</b> .....	295
<b>APÊNDICE B – ROTEIROS DE ENTREVISTAS</b> .....	297
<b>APÊNDICE B1 - ROTEIRO DE ENTREVISTA – SETOR PÚBLICO</b> .....	298
<b>APÊNDICE B2 - ROTEIRO DE ENTREVISTA – INICIATIVA PRIVADA</b> .....	299
<b>APÊNDICE B3 - ROTEIRO DE ENTREVISTA – TERCEIRO SETOR</b> .....	300
<b>APÊNDICE B4 - ROTEIRO DE ENTREVISTA – SETOR ACADÊMICO</b> .....	301
<b>APÊNDICE C – DETALHAMENTO DA CONSTRUÇÃO DOS ROTEIROS DE ENTREVISTAS</b> .....	302
<b>APÊNDICE D – QUANTIFICAÇÃO DA ANÁLISE DE CONTEÚDO: CONTAGEM DE CÓDIGOS POR FAMÍLIAS DE DOCUMENTOS PRIMÁRIOS</b> .....	303
<b>ANEXOS</b> .....	307
<b>ANEXO A – UN GLOBAL E-GOVERNMENT SURVEY 2003: DADOS RELATIVOS AO BRASIL</b> .....	308
<b>ANEXO B – GLOSSÁRIO DE CONCEITOS DO ATLAS.TI</b> .....	313

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1 - AMBIENTE DE NEGÓCIOS ELETRÔNICOS NA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO .....	27
FIGURA 2 - MODELO DE MEDIÇÃO DE PRESENÇA NA <i>WEB</i> – NAÇÕES UNIDAS .....	33
FIGURA 3 - INSTITUIÇÕES – MODELO EM CAMADAS .....	49
FIGURA 4 - MODELO LINEAR DO PROCESSO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	64
FIGURA 5 - <i>STAKEHOLDERS</i> DE INTERESSE À PESQUISA .....	81
FIGURA 6 - ESQUEMA CONCEITUAL PARA AVALIAR O PAPEL DO GOVERNO ELETRÔNICO NA GOVERNANÇA .....	82
FIGURA 7 - ESQUEMA CONCEITUAL PARA ANÁLISE DE CONTEÚDO .....	93
FIGURA 8 - EXEMPLO DE REDE DO ATLAS.TI.....	98
FIGURA 9 - REDE - VARIÁVEL “FIP - FORMULAÇÃO / INTEGRAÇÃO DE POLÍTICAS” .....	100
FIGURA 10 - REDE - VARIÁVEL “RIN – RELAÇÕES INSTITUCIONAIS” .....	128
FIGURA 11 - REDE - VARIÁVEL “PTD – PODER / TOMADA DE DECISÃO” .....	142
FIGURA 12 - REDE - VARIÁVEL “ESL – ESTRUTURA LEGAL” .....	151
FIGURA 13 - REDE - VARIÁVEL “OFA – OFERTA / ACESSO” .....	160
FIGURA 14 - REDE - VARIÁVEL “ACC – <i>ACCOUNTABILITY</i> ” .....	204
FIGURA 15 - REDE - VARIÁVEL “AVA – AVALIAÇÃO” .....	213
QUADRO 1 – DEFINIÇÕES DE GOVERNO ELETRÔNICO.....	30
QUADRO 2 – QUESTÕES DO “PROJETO DO IMPACTO DO GOVERNO ELETRÔNICO” DA OCDE.....	31
QUADRO 3 – AMBIENTE INSTITUCIONAL DO GOVERNO ELETRÔNICO NO BRASIL .....	37
QUADRO 4 - GRUPOS DE TRABALHO DO COMITÊ EXECUTIVO DO GOVERNO ELETRÔNICO – 2000 A 2002 .....	38
QUADRO 5 - COMITÊS TÉCNICOS DO COMITÊ EXECUTIVO DO GOVERNO ELETRÔNICO – 2003 EM DIANTE.....	38
QUADRO 6 - ESTRUTURA DE GOVERNANÇA ELETRÔNICA – PROPOSTA DAS NAÇÕES UNIDAS.....	75
QUADRO 7 – MODELO DE ANÁLISE DA PESQUISA.....	83
QUADRO 8 – DELIMITAÇÃO DA INVESTIGAÇÃO DAS VARIÁVEIS DA DIMENSÃO I.....	84
QUADRO 9 - DELIMITAÇÃO DA INVESTIGAÇÃO DAS VARIÁVEIS DA DIMENSÃO II.....	85
QUADRO 10 – RELAÇÃO DE ENTREVISTADOS .....	89
QUADRO 11 - DIFICULDADES/LIMITAÇÕES DA PESQUISA E MEDIDAS ADOTADAS .....	96
QUADRO 12 - EXEMPLO DE QUADRO-SINTÉTICO DE FAMÍLIA DE CÓDIGO.....	99
QUADRO 13 – QUADRO-SINTÉTICO – VARIÁVEL “FIP - FORMULAÇÃO / INTEGRAÇÃO DE POLÍTICAS” .....	101
QUADRO 14 – QUADRO-SINTÉTICO – VARIÁVEL “RIN – RELAÇÕES INSTITUCIONAIS” .....	129
QUADRO 15 – QUADRO-SINTÉTICO – VARIÁVEL “PTD – PODER / TOMADA DE DECISÃO” .....	142
QUADRO 16 – QUADRO-SINTÉTICO – VARIÁVEL “ESL – ESTRUTURA LEGAL” .....	152
QUADRO 17 – QUADRO-SINTÉTICO – VARIÁVEL “OFA – OFERTA / ACESSO” .....	161
QUADRO 18 – QUADRO-SINTÉTICO – VARIÁVEL “ACC – <i>ACCOUNTABILITY</i> ” .....	204
QUADRO 19 – QUADRO-SINTÉTICO – VARIÁVEL “AVA – AVALIAÇÃO” .....	214
QUADRO 20 - GRAU DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DO GOVERNO ELETRÔNICO NO BRASIL .....	264
QUADRO 21 - ESTRUTURA DO ÍNDICE DE PRONTIDÃO PARA GOVERNO ELETRÔNICO.....	309
QUADRO 22 - ESTRUTURA DO ÍNDICE DE E-PARTICIPAÇÃO .....	309

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DOS PRINCIPAIS PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS NAS ÁREAS DE GOVERNO ELETRÔNICO, COMÉRCIO ELETRÔNICO, INCLUSÃO DIGITAL E SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO – VALORES LIQUIDADOS - PERÍODO 2000-2003 .....	121
TABELA 2 - ÍNDICE DE PRONTIDÃO PARA GOVERNO ELETRÔNICO .....	310
TABELA 3 - COMPONENTES DO ÍNDICE DE PRONTIDÃO PARA GOVERNO ELETRÔNICO .....	310
TABELA 4 - ÍNDICE DE MEDIDA <i>WEB</i> .....	311
TABELA 5 - ÍNDICE DE INFRA-ESTRUTURA DE TELECOMUNICAÇÕES.....	311
TABELA 6 – INDICADORES PRIMÁRIOS DO ÍNDICE DE INFRA-ESTRUTURA DE TELECOMUNICAÇÕES	311
TABELA 7 - ÍNDICE DE CAPITAL HUMANO .....	312
TABELA 8 – ÍNDICE DE E-PARTICIPAÇÃO.....	312
TABELA 9 – COMPONENTES DO ÍNDICE DE E-PARTICIPAÇÃO .....	312

## RESUMO

O presente estudo teve como objetivo principal identificar o estágio de institucionalização do governo eletrônico no Brasil, no nível federal, considerando as relações entre os atores institucionais envolvidos, e os reflexos dessa política nas condições de governança do Estado. Foi verificado como os processos de formulação e integração de políticas, poder e tomada de decisão ocorrem no contexto do governo eletrônico. Mapeou-se o contexto institucional onde se relacionam os atores da Sociedade da Informação envolvidos com essa política. Aspectos que podem influenciar a governança, como oferta e acesso aos serviços de e-governo, também foram verificados, especialmente aqueles relacionados à inclusão digital. Identificaram-se, ainda, alguns possíveis resultados em relação a *accountability*, governança eletrônica, reforma administrativa e, principalmente, governança. A Teoria Institucional serviu como suporte para investigar a interação entre os agentes institucionais (setor público, iniciativa privada, Terceiro Setor e setor acadêmico) no setor societário do e-gov e para se chegar a um diagnóstico sobre o grau de institucionalização da política no país. O governo eletrônico foi visualizado nesta pesquisa como uma das políticas de gestão pública, sendo seus efeitos sobre a modernização do aparelho estatal percebidos com base nas teorias sobre Reforma do Estado e Nova Administração Pública, além daquelas que exploram o construto da governança. Como métodos e procedimentos de pesquisa, foram realizadas 27 entrevistas em profundidade com informantes-chave do governo eletrônico no Brasil, identificados em cada um dos quatro setores institucionais, tendo em vista suas atribuições estratégicas ou gerenciais em organizações que atuam na política de e-governo. A pesquisa qualitativa englobou o período de 2000 a 2003 e empregou a técnica de análise de conteúdo para verificar a percepção dos entrevistados sobre os assuntos de interesse do estudo, tendo sido utilizado o software Atlas.ti para auxiliar no ordenamento conceitual dos dados coletados. Os principais resultados foram a constatação de que: o processo orçamentário é um dos grandes entraves à progressão do governo eletrônico rumo a estágios sedimentados de institucionalização; a estrutura de formulação da política tem pouca permeabilidade à participação dos atores institucionais externos ao governo federal; a política de inclusão digital deve ser implementada em paralelo ao e-gov e não apenas como mais uma de suas iniciativas; o emprego de tecnologias de informação e comunicação na administração do aparelho estatal é a principal ferramenta para modernizá-lo, o que pode trazer reflexos positivos à governança, especialmente nos aspectos de melhoria da gestão interna do próprio governo, maior participação cívica e contribuições ao desenvolvimento econômico-social do país. Por fim, concluiu-se sobre a necessidade de amplificar a discussão política do e-governo com a sociedade, viabilizando, com isso, a construção de um plano estratégico capaz de erguer as bases de um futuro “Estado virtual”.

**Palavras-chave:** governo eletrônico; governança; Sociedade da Informação; reforma administrativa; Teoria Institucional.

## ABSTRACT

This study had as its main objective the identification of the institutional stage of electronic government in Brazil, on the federal level, considering the relations among institutional actors, and its effects in State governance. Issues like policy making and integration, power and decision making were verified in the environment of e-government. The institutional context - where the actors of the Information Society develop the policy - was mapped. The aspects that may influence governance conditions, like delivery and access to e-government services, were also verified, particularly those related to digital divide. Some possible results to accountability, electronic governance, public sector reform and, mainly, governance were also identified. Institutional Theory was applied to support investigation about the interactions among institutional agents (public sector, private sector, Third Sector and Academy) in the societal sector of e-government and to attain a diagnosis about the institutional degree of the policy. Electronic government was understood in this research as a public management policy and its effects in modernizing the State were perceived through the lenses of Public Sector Reform and New Public Management theories, besides those which explore the construct of governance. As part of the methods and research procedures, there were 27 in-depth interviews with key stakeholders of e-government in the country, identified in each of the four institutional sectors, considering their strategic or managerial roles in organizations that deal with e-government issues. The qualitative research covered the 2000-2003 period and employed analysis content technique to verify the perceptions of the interviewees on the topics considered in the study, using Atlas.ti software to help with conceptual ordering of collected data. The main results were the perception that the budgetary process is one of the greatest barriers to the progression of e-government towards sedimented stages of institutionalization; the structure of policy making has little permeability to participation of institutional actors external to the federal government; the digital divide policy has to be implemented in parallel to e-government and not as just one more of its initiatives; the employment of information and communication technologies in the public sector administration is the main tool to modernize it, which can bring about positive effects to its own management, greater civil society participation and contributions to the economic and social development of the country. Finally, it became evident that there is the need to amplify the political discussion of e-government within society, allowing, therefore, the construction of a strategic plan capable of building the basis for a future “virtual State”.

**Keywords:** electronic government; governance; Information Society; public sector reform; Institutional Theory.

## 1 INTRODUÇÃO

Os governos de distintos países operam num mundo complexo e precisam adaptar-se a novas realidades, como a globalização e a era do conhecimento, na qual é moldada a Sociedade da Informação, contexto no qual as tecnologias de informação e comunicação (TIC) têm papel crucial no modo como o Estado cumpre suas principais funções. Essas tecnologias mudam a abordagem da gestão pública, devendo-se levar em conta que cidadãos, empresas e demais organizações querem ter acesso ao governo de modo cada vez mais rápido e facilitado, na expectativa de que os programas governamentais estejam focados em suas necessidades. Alguns possíveis caminhos para melhorar a percepção geral em relação ao serviço público incluiriam novos estilos de governança, novas formas de prestação de serviços e aumento da *accountability*.

As condições que incentivaram e, ao mesmo tempo, pressionaram os governos a encontrar novos caminhos para prestar seus serviços, especialmente a partir do final da década de 80, foram decorrentes não somente da dimensão fiscal que permeou as discussões sobre a crise e a reforma dos Estados, mas também das dimensões social e administrativa (ABRUCIO, 1998). O uso de tecnologias responde tanto à dimensão relacionada à crise fiscal, pela possível redução de custos e aumento de receitas que pode proporcionar, como à vertente administrativa, pela introdução de inovações e mudanças na estrutura, processos internos e cultura do aparato estatal. Nessa última vertente, se mostra importante a integração das TIC a instrumentos e abordagens tradicionais/mecânicas, a fim de aproveitar o que esses processos têm de melhor (OCDE, 2001a). Haveria a necessidade, portanto, de redesenhar e não somente de ajustar processos ao introduzir as TIC na administração dos governos.

Quanto à “crise do Estado” propalada por governantes em geral, notam-se questionamentos em relação às tradicionais estruturas de governança e aos mecanismos de respostas gerenciais, no sentido de que ambos seriam cada vez mais ineficientes: mudanças seriam necessárias a fim de preservar a capacidade do Estado de governar e prover serviços públicos. Os governos deveriam, portanto, ser mais seletivos nas questões a serem atacadas e atentar para que o alcance de seus objetivos se desse da forma menos dispendiosa possível (PETERS, 1996). Isso envolveria repensar a forma de intervenção do governo na vida do país, devendo ser reforçada e agilizada a tomada de decisão dos governantes e reestudada a relação custo-benefício da máquina pública. Flexibilidade para adaptação seria crucial em tais circunstâncias: as organizações públicas precisariam construir uma capacidade de adaptação contínua, devendo-se levar em consideração, em especial, a possibilidade de utilização das inovações tecnológicas disponíveis.

Com a evolução do uso de computadores e dos meios de comunicação, além da infraestrutura propiciada pela Internet, definiram-se novas formas para os modelos de relacionamento Estado-sociedade - que conformariam novas estruturas de governança -, cada vez mais baseados em tecnologias de informação e comunicação. Nesse contexto, no qual as reformas administrativas vêm sendo desencadeadas pelos governos, a chamada “Nova Administração Pública” - nome pelo qual é identificada uma série de doutrinas administrativas que vêm permeando, desde o início da década de 80, as discussões em torno dessas reformas em diversos países (BARZELAY, 2001; FERLIE et al., 1996) - tem sido relacionada a iniciativas que enfatizam a administração e a prestação dos serviços públicos, particularmente o acesso e a utilização (FERGUSON, 2002), o que pode ser viabilizado com o uso de TIC e que, potencialmente, incrementaria a governança.

A governança, entendida de modo simplificado como a capacidade do governo de implementar de forma eficiente suas políticas públicas (BRASIL, 1995), é uma temática de grande relevância nos estudos contemporâneos de administração, quer seja na área pública, como ora propõe-se a focar, quer seja para a gestão de organizações privadas. O avanço de novas tecnologias nas décadas recentes incentiva, portanto, o estudo dos possíveis reflexos provocados por essas inovações na maneira como o Estado presta seus serviços, bem como em sua própria gestão administrativa.

O governo eletrônico – também conhecido como “e-gov” ou “e-governo” – vem se mostrando, no contexto anteriormente apresentado, como uma das maneiras encontradas pela administração pública para auxiliar na reforma administrativa e como um meio de serem alcançadas melhores condições de governança, por meio da prestação de serviços mais ágeis e eficientes à sociedade, reflexo de melhorias internas em sua gestão. Identificado como uma “inovação em administração” (NATIONAL AUDIT OFFICE, 2002a, p. 10), o e-gov representa, de uma maneira mais visível, o provimento de “acesso público via Internet a informações sobre os serviços oferecidos pelos departamentos centrais do governo e suas agências, habilitando o público à condução e conclusão de transações para tais serviços” (NATIONAL AUDIT OFFICE, 2002b, p. 1).

A essa face de prestação eletrônica de serviços devem ser agregados, ainda, outros componentes, como a governança eletrônica – “união dos cidadãos, pessoas-chave e representantes legais para participarem junto ao governo das comunidades por meios eletrônicos” (FERGUSON, 2002, p. 104) - e o potencial do governo eletrônico na transformação das sociedades para



exploração do conhecimento, isto é, seu papel na Sociedade da Informação com vista à obtenção de vantagens competitivas por meio das TIC.

A Internet – talvez a maior inovação das últimas décadas –, como veículo de aproximação do Estado com o cidadão, é o principal instrumento para a consecução dos planos de fazer o governo cada vez mais “eletrônico”. A intenção, com a presença governamental na *web*, é a de tornar o aparato administrativo menos aparente de forma presencial, mas, ao mesmo tempo, mais próximo do cidadão e mais eficiente na realização de seus objetivos, com a utilização de técnicas e sistemas de informática e comunicações. Com isso, verifica-se a utilização de TIC na implementação de conceitos contemporâneos advindos da Administração, a exemplo do gerencialismo na condução das organizações públicas, e mesmo um incentivo ao controle social (SATO, 1997).

A análise procedida nesta dissertação aborda o e-governo em termos de sua participação na promoção da governança no Brasil, enfocando o relacionamento entre os diversos atores institucionais envolvidos e os possíveis resultados obtidos ao serem perseguidos os objetivos a que se propõe essa política, a exemplo da prestação de melhores serviços à sociedade e a maior eficiência e transparência da atuação do aparelho estatal. Nesse sentido, a governança eletrônica – um dos componentes da governança – seria, então, o resultado da contribuição do e-gov para um contexto maior no qual o governo formula e implementa suas políticas com a participação da sociedade, considerando o ambiente regulatório que norteia e restringe a atuação dos diversos atores.

As novas tecnologias têm, portanto, potencial para construir uma nova relação entre governo e cidadãos, ao pressupor-se que possibilitam uma administração pública mais eficiente, democrática e transparente. Esse avanço pode se dar, por exemplo, por meio de uma maior participação “virtual” dos cidadãos na formulação das políticas públicas (OCDE, 2001a), o que acarretaria um impacto positivo para a construção da “boa governança”. Ressalte-se que não somente esses possíveis benefícios farão parte do foco desta pesquisa, como, também, externalidades negativas porventura existentes (a exemplo da exclusão digital).

Vale dizer, ainda, que esta dissertação considera como um de seus alicerces teóricos a perspectiva institucional, servindo esta como fator preponderante para se conhecer qual o papel das TIC na governança do Estado, tendo em vista a importância do ambiente institucional no qual o tema se insere. Essa corrente teórica se mostra de grande valia ao proporcionar um enfoque de pesquisa que suplanta as limitações do paradigma funcionalista (CARVALHO; VIEIRA, 2003), abordagem esta apoiada em suposições sobre a natureza unitária e ordenada das organizações, que

ênfatiza o consenso e a coerência, em detrimento do conflito, dissenso e operações de poder (CLEGG; HARDY, 1998). Estudos que investigam a utilização de TIC e seu impacto na governança precisam estar assentados, portanto, numa perspectiva mais ampla que considere as relações institucionais e os diversos constituintes desse processo, para que não se tenha uma visão limitada das interações que ocorrem no ambiente da administração pública, onde atuam diversos grupos com interesses próprios.

### ***1.1 PROBLEMA DE PESQUISA***

Tendo em vista o exposto, o presente estudo visa responder à seguinte pergunta de pesquisa:

*“Qual é o estágio de institucionalização do governo eletrônico no Brasil, considerando as relações entre os atores institucionais envolvidos, e quais são os reflexos dessa política nas condições de governança do Estado no nível federal?”*

### ***1.2 OBJETIVOS***

Dado o contexto e a pergunta anteriormente apresentados, a presente dissertação tem como **objetivo geral** identificar o estágio de institucionalização do governo eletrônico no Brasil, considerando as relações entre os atores institucionais envolvidos, e os reflexos dessa política nas condições de governança do Estado no nível federal.

A partir desse objetivo geral, a pesquisa tem os seguintes **objetivos específicos**:

- a) verificar como os processos de formulação e integração de políticas, poder e tomada de decisão ocorrem no contexto do governo eletrônico, levando-se em conta outros fatores, como legislação e estrutura do programa no âmbito do governo federal;
- b) identificar e mapear o contexto institucional no qual se relacionam os atores da Sociedade da Informação envolvidos com a política de governo eletrônico;
- c) verificar aspectos do programa de governo eletrônico relacionados à sua oferta e acesso, capazes de influenciar nas condições de governança, especialmente a inclusão

digital, e outros como: software livre, compras eletrônicas, certificação digital e integração;

- d) identificar o nível de institucionalização do governo eletrônico no Brasil e alguns possíveis resultados trazidos por esse programa em relação a *accountability*, governança eletrônica, reforma administrativa e governança.

### **1.3 JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA DO ESTUDO**

O interesse pelo estudo das questões envolvendo as TIC e a atuação *on-line* dos governos vem ganhando força especialmente a partir do início dos anos 90, não obstante ainda haver um “gargalo problemático” entre a importância da Internet - e seus efeitos no governo e na sociedade - e a atenção dos cientistas sociais a esse fenômeno empírico (FOUNTAIN, 2001, p. 16). Antes disso, a análise estava restrita a aspectos relacionados tão-somente à informatização de procedimentos. Nessa época, a infra-estrutura da Internet estava no início de sua construção, sendo que as ações de informática do governo brasileiro restringiam-se à produção de sistemas para atender a necessidades específicas, como o Sistema Integrado de Dados Orçamentários (Sidor) e o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), criados para automatização da execução orçamentário-financeira da área federal e que são exemplos de “sistemas estruturadores” (ou “estruturantes”).

Evidências provenientes da experiência dos setores público e privado reforçam a necessidade de que as TIC sejam vistas como um aspecto importante na reforma de organizações que almejam conseguir maiores níveis de eficiência e outros objetivos relacionados à governança (OCDE, 2002). Além disso, estudos empíricos apresentados por Heeks (2002a) mostram que as TIC vêm tendo um papel crescente em importância quando se fala em iniciativas de reforma no setor público, o que justifica o presente estudo em termos de aumento do conhecimento sobre o papel do governo eletrônico nas reformas que vêm sendo realizadas na administração pública brasileira nos anos recentes.

No que tange ao problema escolhido, deve-se enfatizar que a governança é um dos centros de atenção desta pesquisa. Acredita-se que o assunto é de interesse de estudiosos de Administração especialmente pelo fato de estar sendo focado nesta dissertação um dos aspectos que pode agilizar a atuação dos governos, qual seja, a utilização de meios tecnológicos para uma

melhor e mais efetiva prestação de serviços. Além disso, entende-se que a atuação do Estado por meio de uma estratégia de utilização planejada de novas tecnologias tem seu impacto no macroambiente institucional que molda as condições de atuação do Poder Público e que formam, ao final, a governança.

O foco desta dissertação espelha, também, preocupações contemporâneas sobre as novas formas de atuação dos governos e sobre modos de se incrementar a governança e a democracia. O Terceiro Fórum Global - *Fostering Democracy and Development Through E-Government* -, organizado pelo governo italiano em Nápoles, em março de 2001, contou com a participação de representantes de 122 países e discutiu o potencial das TIC para os governos de países desenvolvidos e em desenvolvimento, bem como a capacidade dessa inovação em dar suporte à democracia e ao desenvolvimento (THIRD GLOBAL FORUM, 2003). Cabe salientar que esse fórum de discussões influenciou os estudos iniciais a partir dos quais foi delineado o projeto da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) sobre o impacto do governo eletrônico na administração pública (OCDE, 2001b), o qual, como será visto adiante, contribuiu para a proposta das dimensões e variáveis desta pesquisa.

Outro evento que mostra o alinhamento desta dissertação a temas contemporâneos e que vêm crescendo de interesse em todos os segmentos – e não só no setor público – é a Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação, cuja primeira fase foi realizada em dezembro de 2003 em Genebra - Suíça, com a segunda etapa prevista para novembro de 2005, em Túnis – Tunísia. Essa foi a primeira reunião internacional das Nações Unidas sobre tecnologia da informação, considerando que evento similar realizado em 2000 reuniu apenas os países integrantes do G8 e alguns poucos convidados. Em 2003, com a participação de representantes de 176 países, a Cúpula discutiu não somente o papel das tecnologias como ferramentas na Sociedade da Informação, mas também a dimensão humana que pode ser explorada com base no aproveitamento das TIC. Os resultados das discussões – com temas controversos como a governança mundial da Internet - foram explicitados por meio de uma Declaração de Princípios e um Plano de Ação com objetivos a serem alcançados pelos países até 2015 (CÚPULA MUNDIAL SOBRE A SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO, 2004).

Pode-se inferir, ainda, que a Internet vem se consolidando como instrumento de crescimento econômico, alcançando dimensões dificilmente previsíveis anos atrás, seja como novo meio de organização das empresas, seja como mecanismo de universalização do acesso da população a bens culturais. Esses aspectos devem ser integrados à visão do governo federal

brasileiro, que vem utilizando as TIC para promover a inserção do país no contexto da Sociedade da Informação. Os resultados desta pesquisa podem ser relevantes, também, para que as unidades governamentais encarregadas de planejar e executar políticas públicas baseadas em TIC - especialmente o Comitê Executivo do Governo Eletrônico e a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - possam melhor compreender o papel das tecnologias para o incremento da governança.

De acordo com a empresa de consultoria *NUA Internet Surveys*, especializada em estatísticas e tendências da Internet, o Brasil possuía, em setembro de 2002, aproximadamente 14 milhões de usuários de Internet, correspondendo a 8% de sua população (NUA, 2003), número que praticamente coincide com o divulgado pelo IBOPE/NetRatings (2004) quanto ao número de usuários domiciliares de Internet no Brasil em dezembro de 2003 (14,3 milhões). Para o Comitê Gestor da Internet no Brasil (BRASIL, 2003e), o número total seria de aproximadamente 22 milhões de usuários (12% da população), em janeiro de 2003, calculado por meio da multiplicação do número de *hosts* (2.237.527 *hosts* em janeiro de 2003) por dez (número estimado de usuários por *host*). Mais uma vez os números coincidem, pois atualização de dados do IBOPE/NetRatings (2004) mostrou que no Brasil, em janeiro de 2004, o “número de usuários potenciais (pessoas que moram em domicílios que possuem pelo menos um computador com acesso *Web*), (...) passou de 14,3 milhões para 20,5 milhões (aumento de 43,5%)” (grifo nosso).

Não se deve olvidar que os serviços governamentais têm os cidadãos como principal público-alvo, sendo importante, por conseguinte, atentar para o fato de que a grande maioria da população brasileira não tem acesso à Internet – conforme números apresentados no parágrafo anterior -, o que pode dar um alcance restrito às medidas de e-gov. Além disso, deve-se lembrar que não somente as pessoas físicas sofrem pela falta de acesso a esses novos recursos, mas também as organizações que não têm condições de pagar pelo acesso à rede mundial ou que se encontram em regiões ainda não contempladas por provedores de acesso.

O entendimento sobre os resultados alcançados pelo governo eletrônico tem, portanto, sua importância quando se considera que a efetiva governança – meta buscada ao se implementar projetos de e-governo – é um importante requisito para a consecução de objetivos econômicos e sociais (OCDE, 2001c). O presente estudo visa contribuir na investigação de como práticas que levam à “boa governança” podem ser proporcionadas por serviços públicos ofertados com o auxílio das TIC, temática que na literatura brasileira carece de estudos mais aprofundados.

#### ***1.4 DELIMITAÇÃO DO ESTUDO***

A pesquisa está delimitada ao governo federal, em termos da atuação dos órgãos públicos dessa esfera com outras organizações envolvidas em ações de e-gov (nível de análise de sociedade) nos setores privado, acadêmico e Terceiro Setor.

A pesquisa engloba o período de 2000 a 2003, tendo em vista que “a formulação de uma política de tecnologia da informação e comunicação voltada para a administração pública [no Brasil] teve seu marco inicial na elaboração de documento que definiu diretrizes, objetivos e metas até 2003” (BRASIL, 2002b, p. 1), intitulado “Proposta de Política de Governo Eletrônico para o Poder Executivo Federal” (id., 2000i) e lançado em setembro de 2000. Além disso, vale citar que o Comitê Executivo do Governo Eletrônico foi criado em outubro desse mesmo ano (id., 2000k), tendo sido verificada, portanto, a implementação do e-gov de 2000 até 2003.

O estudo foi delimitado às ações de governo eletrônico definidas e implementadas por meio do Comitê Executivo do Governo Eletrônico, além daquelas no âmbito do Programa Sociedade da Informação, conforme linhas de ação a serem mencionadas adiante nesta dissertação. Essa delimitação vai ao encontro da proposta de atuação do governo federal para executar sua política de e-gov, pois “a ação do governo em tecnologia da informação e comunicação é complementar com o Programa Sociedade da Informação do Ministério da Ciência e Tecnologia (SOCINFO/MCT) que estabelece normas para a ampliação da competitividade e da produtividade (...)” (id., 2000i, p. 3-4).

Quanto à governança, vale dizer que esse construto será explorado adiante, cabendo esclarecer, de modo sucinto nesta subseção de delimitação do estudo, que não foram investigados, por exemplo, resultados econômicos ou impactos políticos alcançados por projetos de e-gov (caso em que estaria sendo explorada a governabilidade). Deve-se observar, entretanto, que as possíveis vantagens para a democracia são tratadas de modo tangencial ao se abordar os aspectos relacionados à governança eletrônica.

## 2 SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO E GOVERNO ELETRÔNICO

### 2.1 A SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO

Além das reformas do aparato administrativo, os governos vêm se deparando com o aparecimento de novas formas de organização e de produção em escala mundial que delinearam o que se convencionou chamar de “Sociedade da Informação”, baseada no conhecimento, na educação e no desenvolvimento científico e tecnológico (KUMAR, 1997; BRASIL, 2000a). Essa nova “sociedade em rede<sup>1</sup>” redefine a inserção dos países na sociedade internacional e no sistema econômico mundial (CASTELLS, 1996), tendo como consequência, também, o surgimento de novas demandas dirigidas ao setor público no que diz respeito ao seu próprio funcionamento. Daí a importância de serem revisados conceitos que podem auxiliar na compreensão acerca da inserção do governo eletrônico nesse contexto.

A sociedade “pós-industrial” - expressão inicialmente utilizada por Bell (1977) para designar as novas estruturas que se desenvolveram no interior das sociedades modernas da segunda metade do Século XX -, tem como sua característica mais marcante o princípio de “codificação do conhecimento teórico”, responsável pela nova “sociedade do conhecimento” que emergiu do antigo capitalismo das grandes corporações (BELL, 1977). Esse fenômeno trata, de acordo com seu teórico principal, Daniel Bell, antes de tudo, de uma mudança na estrutura social, com consequências variáveis, “de acordo com as diferentes configurações políticas e culturais” (ibid., p. 10).

Com base nos estudos de Daniel Bell, Kumar (1997) reforça tais idéias sobre o “conhecimento teórico”, que seria seu aspecto mais importante, destacando-o como a “fonte de valor, a fonte de crescimento” da sociedade do futuro (KUMAR, 1977, p. 15). Ou, como destaca o próprio Bell (1977, p. 538), a teoria e a codificação do conhecimento teórico teriam o intuito de “dirigir as inovações e a formulação das linhas de ação”.

Bell (ibid., p. 377) explora, também, a racionalidade – em seu sentido weberiano – nas decisões da sociedade pós-industrial, em confronto com a política, colocando a seguinte pergunta: “quem governará?” [tecnocratas ou políticos?] Dependente da tecnologia e da ciência, a sociedade pós-industrial poderia ser visualizada, de acordo com Bell (1977), em três dimensões: a social, a política e a cultural. A primeira abrangeria a economia, a tecnologia e o sistema ocupacional. A

política regeria a distribuição de poder e resolveria os conflitos decorrentes das reivindicações e exigências dos indivíduos e dos grupos. A terceira dimensão, a cultural, constituiria o domínio do “simbolismo expressivo e dos significados” (p. 26). Seriam exatamente as mudanças na dimensão social que suscitariam problemas de ordem administrativa para o sistema político e que, ao final, levariam à competição entre tecnocratas e políticos.

No estudo dessas dimensões, Bell (1977, p. 10) conclui que a “política do futuro” – considerando que sua obra principal sobre a sociedade pós-industrial estaria no “plano da abstração” à época de sua elaboração, no início da década de 70 - não seria feita de “brigas entre grupos funcionais de interesses econômicos, em luta pelo seu quinhão do produto nacional” (ibid., p. 405), mas, sim, de uma preocupação com a defesa dos interesses de uma “sociedade comunitária”, especialmente quanto à incorporação dos grupos menos favorecidos. Na conclusão de sua obra sobre o “advento da sociedade pós-industrial” (ibid., p. 538), esse autor argumenta que esta representaria “o aparecimento de novas estruturas e princípios axiais: uma sociedade produtora de bens transformada em sociedade de informação, ou erudita (...)”.

O termo “sociedade da informação” começou a ser cunhado na década de 1960 e princípio da década de 70 por sociólogos como Daniel Bell, ao explorarem teorias sobre a sociedade pós-industrial – uma interpretação da sociedade moderna. Kumar (1997) alerta, entretanto, que a idéia de uma sociedade da informação teria sido elaborada sistematicamente, pela primeira vez, por estudiosos japoneses em fins da década de 60, mas, mesmo assim, reconhece a importância das obras de Bell sobre o assunto, indicando que ele seria “seu expositor mais eminente” (KUMAR, 1997, p. 15). A interpretação da sociedade moderna como a “sociedade da informação” seria, portanto, uma continuidade em relação às teorias da sociedade pós-industrial. Além disso, Kumar (1997, p. 15) relembra que a idéia da sociedade pós-industrial inicial teve como alguns dos seus “denunciadores mais vigorosos” os teóricos marxistas, que consideravam-na como “a mais clara demonstração da fase final da ideologia burguesa” (KUMAR, loc. cit.).

As mudanças pelas quais vêm passando as sociedades ocidentais desde o final do Século XX são exploradas por Kumar (1997), que defende que elas sejam denominadas, de modo geral, de “pós-industriais”. Além dessa nova sociedade pós-industrial ter sido estudada em termos de autores que abordavam teorias pós-fordistas, ou mesmo dos entusiastas da “sociedade da informação” - a exemplo de Daniel Bell -, Kumar (1997) propõe uma corrente mais recente, qual

---

<sup>1</sup> Para uma revisão das teorias de redes, especialmente dos conceitos de “redes de relacionamento” e “redes sociais”, consultar: Lopes (2004).



seja, aquela baseada em teorias pós-modernistas. Vale lembrar que o fordismo estaria associado ao modelo de produção em massa, adotado por Henry Ford a partir dos ensinamentos de Taylor (“taylorismo”: a organização científica do trabalho). O pós-fordismo seria, portanto, uma evolução do fordismo, referindo-se à produção flexível, pois o sistema de produção em massa teria se tornado muito rígido e dispendioso para as características da nova economia (CASTELLS, 1996).

Kumar (1997, p. 10) estuda a sociedade baseada no conhecimento num contexto que engloba teorias pós-fordistas e pós-modernistas, argumentando que a pós-modernidade “tem pontos em comum não apenas com o pós-fordismo, mas também com a idéia da sociedade da informação”. Enquanto a teoria da sociedade da informação enfatizaria as forças de produção, a pós-fordista daria mais destaque às relações de produção, ou seja, nesta última teoria, a tecnologia perderia seu caráter neutro ou inerentemente progressista e seria posta em uma matriz de relações sociais que lhe determinaria o uso e aplicação.

Embora reconheça a importância das TIC em grandes áreas da vida social e econômica, Kumar (1997) ressalta que isso não implica o estabelecimento de um novo princípio de sociedade ou o advento de uma “terceira onda” de evolução social. Esse autor destaca, ainda, que na maioria das áreas a tecnologia de informação teria (1) acelerado processos iniciados algum tempo antes, (2) facilitado a implementação de certas estratégias de administração de empresas, (3) mudado a natureza do trabalho no caso de numerosas profissões e (4) apressado certas tendências em lazer e consumo.

Tais mudanças quantitativas – considerando que as sociedades passaram a fazer mais e em maior extensão o que já vinham fazendo antes do advento das TIC – podem levar, de acordo com Kumar (1997), a outras, qualitativas. A globalização da informação e da comunicação – proporcionada pela revolução da tecnologia da informação – sugere possibilidades de uma nova estrutura de cidadania e democracia ainda não imaginadas. Simultaneamente, ainda segundo Kumar (1997), a crescente privatização e individualização que a tecnologia de informação também promoveu apontam para uma direção diferente e quase oposta: para o esvaziamento e diminuição da esfera pública nas sociedades ocidentais contemporâneas. Bell (1977, p. 21), por outro lado, previa, no início dos anos 70, que um dos eixos de conflitos sociais na aludida “sociedade pós-industrial” seria exatamente o “desejo de uma maior participação nas decisões de organizações que controlam a vida dos indivíduos (escolas, hospitais, firmas comerciais)”.

Quanto ao papel do Estado nessa nova conformação de sociedade, Kumar (1997) sugere que este se tornou impotente diante das novas tecnologias. A força estaria no indivíduo e os

regimes de censura e vigilância dos governos estariam sendo minados. Além disso, Kumar (1997, p. 170) defende que a tecnologia da informação substituiu as “pesadas estruturas burocráticas das organizações mundiais”, permitindo, com isso, o “exercício da democracia global direta” (KUMAR, loc. cit.).

Em outras palavras, Sabourin (2000, p. 8) esclarece que uma nova “democracia mundial” estaria em expansão não só pelo desenvolvimento das TIC, mas, especialmente, pela atuação de “forças e dinâmicas” da globalização - com sua vertente econômica - e pelo papel desempenhado por diversos atores institucionais nesse processo, a exemplo de organismos internacionais, empresas multinacionais, mídia, além da sociedade civil representada por associações e organizações não-governamentais. Esse contexto exigiria, no entendimento de Kakabadse, Kakabadse e Kouzmin (2003), novas políticas econômicas, apropriadas a uma economia mundial onde o conhecimento seria o recurso-chave.

### **2.1.1 IMPLEMENTAÇÃO NO BRASIL**

Tendo em vista essas reflexões teóricas, um dos focos de atenção desta dissertação foi o Programa Sociedade da Informação – SocInfo (BRASIL, 2000a), do Ministério da Ciência e Tecnologia, que fez parte do conjunto de projetos que compuseram o Plano Plurianual - PPA 2000-2003 (id., 2000f) e que também está inserido no PPA 2004-2007 (id., 2004b). O SocInfo constitui o principal esforço governamental para a inserção do Brasil na Sociedade da Informação e tem “o objetivo de viabilizar a nova geração da Internet e suas aplicações em benefício da sociedade brasileira” (id., 1999a, art. 1º). A exemplo de iniciativas congêneres no mundo, afirma Takahashi (2004, p. 87 – grifo do autor), “o SocInfo é um programa de *concepção e integração* de ações, mais do que de *execução verticalizada*. Não obstante, em face das características da situação brasileira, também tem exercitado ações concretas e operacionais quando as circunstâncias demandam”.

Assim como foi efetivado em outros países, foi lançado no Brasil, em setembro de 2000, o “Livro Verde” do Programa SocInfo (BRASIL, 2000a), que corresponderia a uma fase inicial de discussões para a implantação de medidas rumo à Sociedade da Informação. Esse tipo de documento propõe “diretrizes para a estruturação de infra-estruturas de comunicação, regulação, educação e universalização de acesso ao ambiente digital, bem como para o desenvolvimento de

ações governamentais que também promovam o incremento da sua eficiência e da sua transparência, por meio do uso intensivo destas tecnologias” (COELHO, 2001, p. 112).

Quanto à escolha da temática deste estudo, deve-se observar que no Brasil os projetos de e-gov dos demais entes federativos têm sido estimulados pelo progresso das iniciativas do governo federal, desenvolvidas em duas vertentes de atuação básicas (que por vezes se sobrepõem): (1) nas diretrizes do Comitê Executivo do Governo Eletrônico, executadas por meio do Programa Governo Eletrônico e outros programas governamentais e (2) em três das sete linhas de ação do Programa SocInfo - “Universalização<sup>2</sup> de Serviços para a Cidadania”, “Governo ao Alcance de Todos” e “Infra-estrutura Avançada e Novos Serviços”.

Nesta pesquisa, fizeram parte das investigações apenas as duas primeiras linhas de ação (descritas a seguir), pois abordam o uso de TIC pelo governo para (1) informatizar suas operações e serviços e (2) aproximar-se do cidadão (BRASIL, 2000a):

- a) “Universalização de Serviços para a Cidadania”: no sentido de serem combatidas as desigualdades e promovida a cidadania. Para conseguir esse objetivo, o programa busca a implementação de medidas para garantir a todos os cidadãos o acesso equitativo à informação e aos benefícios que podem advir da inserção do país na Sociedade da Informação;
- b) “Governo ao Alcance de Todos”: com vista a que seja viabilizada uma administração pública transparente e centrada no cidadão. A possibilidade de acesso aos serviços, de participação nas decisões e acompanhamento dos atos governamentais por parte de todos os cidadãos impõe a adoção de meios e métodos digitais por parte do governo, além do emprego das tecnologias de informação e comunicação em benefício da eficácia, *accountability* e governança.

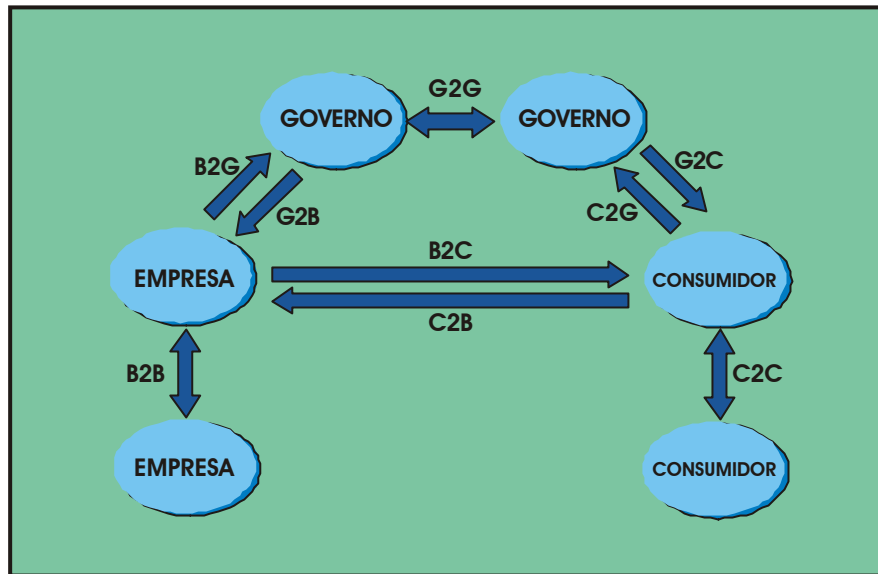
O SocInfo identifica as seguintes relações entre *stakeholders* – atores que influenciam e interagem na política - na Sociedade da Informação, ao estruturá-las em um “ambiente de negócios eletrônicos”<sup>3</sup>, que tem o comércio eletrônico como principal atividade nesse contexto:

---

<sup>2</sup> “Art. 2º - Para fins deste Regulamento, são adotadas as definições constantes da regulamentação e, em especial, as seguintes:

I - **Universalização** refere-se ao acesso de qualquer pessoa ou instituição de interesse público a serviço de telecomunicações, independentemente de sua localização e condição sócio-econômica, bem como à utilização das telecomunicações em serviços essenciais de interesse público.” [grifo nosso] (BRASIL, 2001c).

<sup>3</sup> Backus (2001) propõe modelo semelhante intitulado “modelo de governança eletrônica”.



**Figura 1 - Ambiente de Negócios Eletrônicos na Sociedade da Informação**

Fonte: Brasil (2000a)

As siglas apresentadas na Figura 1 referem-se às seguintes relações (BRASIL, 2000a, p. 18):

- **B2B** (*business-to-business*): transações entre empresas (exemplos: EDI [*electronic data interchange*], portais verticais de negócios);
- **B2C/C2B** (*business-to-consumer / consumer-to-business*): transações entre empresas e consumidores (exemplos: lojas e shoppings virtuais);
- **B2G/G2B** (*business-to-government / government-to-business*): transações envolvendo empresas e governo (exemplos: EDI, portais, compras);
- **C2C** (*consumer-to-consumer*): transações entre consumidores finais (exemplos: sítios<sup>4</sup> de leilões, classificados *on-line*);
- **G2C/C2G** (*government-to-consumer / consumer-to-government*): transações envolvendo governo e consumidores finais [ou cidadãos] (exemplos: pagamento de impostos, serviços de comunicação);
- **G2G** (*government-to-government*): transações intragoverno.

<sup>4</sup> **Sítio**: tradução de *site*, termo em inglês utilizado para denominar um endereço na Internet, identificado por uma URL (*Universal Resource Locator*), segundo padrões de designação de endereços na *World Wide Web* (outra denominação usual da Internet, também conhecida apenas por *web* ou, simplesmente, “rede”).

O Livro Verde da Sociedade da Informação (BRASIL, 2000a, p. 11) estabelece quais são os *stakeholders* de interesse para essa sociedade baseada no conhecimento, destacando a necessidade que haja a “colaboração entre diferentes parceiros, nos níveis local, nacional e internacional. O compartilhamento das responsabilidades entre governantes, organizações privadas e a sociedade civil é modelo básico de apoio à sociedade da informação.” Além disso, esse documento ressalta que:

papel importante para o êxito do Programa [SocInfo] caberá às **universidades** e demais entidades educacionais, pelo seu envolvimento na formação de recursos humanos e na construção da indispensável base científico-tecnológica (BRASIL, loc. cit. – grifo do autor).

A Sociedade da Informação, vale citar, trouxe à tona a emergência de um novo modelo social que constitui, segundo o governo brasileiro, “oportunidade sem precedentes de prestar significativa contribuição para resgatar a sua dívida social, alavancar o desenvolvimento e manter uma posição de competitividade econômica no cenário internacional” (ibid., p. 5). A posição do governo deve ser vista em confronto com o fato de que a Sociedade da Informação vem sendo construída, em cada país, em meio a diferentes condições e projetos de desenvolvimento social, segundo estratégias moldadas de acordo com cada contexto (BRASIL, 2000a), que, no caso do Brasil, enfrenta dificuldades para sua absorção pelo próprio setor público. O governo federal reconhece essa dificuldade no Livro Verde da Sociedade da Informação (ibid., p. 73):

a cultura organizacional do setor público não favorece a introdução acelerada de tecnologias de informação e comunicação; as estruturas organizacionais do setor governamental são complexas, funções similares são pulverizadas por inúmeras instituições, seções e repartições e iniciativas integradoras, como a introdução de tecnologias de informação e comunicação, enfrentam uma estrutura de poder difusa e frequentemente “balcanizada”.

As tecnologias envolvidas teriam, não obstante a existência de entraves à sua implantação, a capacidade de transformar as estruturas e as práticas de produção, comercialização e consumo, e de cooperação e competição entre os agentes, alterando, enfim, a própria cadeia de geração de valor. Do mesmo modo, regiões, segmentos sociais, setores econômicos, organizações e indivíduos seriam afetados diferentemente por essa nova conformação da sociedade, em função das condições de acesso à informação, da base de conhecimentos e, sobretudo, da capacidade de aprender e inovar (BRASIL, 2000a).

Em oposição ao ciclo anterior, no qual a principal ênfase estava concentrada no desenvolvimento de tecnologias de rede e na introdução de serviços de Internet no país, esse novo

ciclo trouxe, explicitamente, como prioridade nas suas ações, o desenvolvimento econômico e social da sociedade brasileira. Esse foco do Programa SocInfo se coaduna com os interesses desta pesquisa, cujo objetivo principal é avaliar a influência do e-gov na governança, o que inclui os aspectos econômicos e sociais citados. Para o Banco Mundial, por exemplo, a governança é definida como a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais tendo em vista o desenvolvimento (BANCO MUNDIAL, 1992).

Apesar de terem sido traçadas diretrizes para diversas áreas de atuação (sete linhas de ação no Livro Verde [BRASIL, 2000a]), o Programa SocInfo não conseguiu chegar à fase de “Livro Branco”, na qual seriam consolidadas as discussões entre os diversos setores da sociedade (governo, iniciativa privada, comunidade científica e sociedade civil organizada/Terceiro Setor) para a proposta de ações concretas. De qualquer modo, juntamente com o Programa de Governo Eletrônico brasileiro, o Programa SocInfo se constituiu, conforme menciona Souza (2002), em um dos grandes programas governamentais rumo a uma política nacional para a tecnologia da informação.

## **2.2 O GOVERNO ELETRÔNICO**

O advento da Internet e das inovações tecnológicas em comunicações proporcionaram às organizações a possibilidade de migrar seus sistemas existentes em plataformas convencionais para sistemas com interface *web*. O esgotamento de sobrevida de sistemas legados<sup>5</sup> pode ser considerado, também, um outro fator que motivou a construção de sistemas baseados na Internet - os quais conformam, na prática, o governo eletrônico. Outros aspectos que incentivaram o surgimento dessa inovação foram, pela ordem de relevância para os governos: (1) a necessidade de as Administrações aumentarem sua arrecadação e melhorar seus processos internos - “fazer mais com menos” (KAKABADSE; KAKABADSE; KOUZMIN, 2003, p. 52) - e (2) as pressões da sociedade para que o governo otimizasse seus gastos e atuasse, cada vez mais, com transparência, qualidade e de modo universal na oferta de serviços e provimento de informações aos cidadãos e organizações em geral. Todos esses fatores encontraram na utilização das TIC uma oportunidade de inovação na execução de projetos que pudessem materializá-los.

---

<sup>5</sup> Sistemas aplicativos providos pelos “centros de processamento de dados” governamentais ou demais sistemas passados de uma gestão à outra. Os sistemas legados de governo tratam, em sua maioria, de processos operacionais transacionais.

As possibilidades de otimização de processos de governo, ou mesmo a criação de novos processos, baseados em soluções de TIC passam por princípios definidos pelos conceitos de governo eletrônico. Portanto, para que se tivesse uma idéia clara do objeto de estudo desta dissertação, procurou-se, a partir de revisão bibliográfica e documental, investigar quais seriam as definições mais utilizadas para caracterizar o governo eletrônico – “fenômeno relativamente recente que ainda não foi claramente definido” (GRANDE; ARAUJO; SERNA, 2002, p. 5), que “aceita conceituações diversas” (MEDEIROS; GUIMARÃES, 2003, p. 9) e que recebe denominações como “governo digital” ou “governo virtual” (COELHO, 2001, p. 112) -, chegando-se a algumas delas, como as apresentadas a seguir:

DEFINIÇÃO	FONTE
Governo Eletrônico refere-se ao uso, por agências governamentais, de tecnologias de informação (como redes de longa distância, Internet e computação móvel) capazes de transformar as relações com cidadãos, empresas e outras unidades do governo. Essas tecnologias podem servir a diferentes fins, como: melhor prestação de serviços aos cidadãos, interações mais eficazes com empresas e a indústria, <i>empowerment</i> do cidadão por meio do acesso a informações ou mais eficiência na administração governamental.	Banco Mundial (2003a)
Governo eletrônico ou e-governo significa prover acesso público via Internet a informações sobre os serviços oferecidos pelos departamentos centrais do governo e suas agências, habilitando o público à condução e conclusão de transações para tais serviços.	National Audit Office (2002b, p. 1)
O termo ‘ <i>e-government</i> ’ [utilizado em inglês para denominar o governo eletrônico] aborda o uso de novas tecnologias de informação e comunicação pelos governos, aplicadas a todas as suas funções.	OCDE (2001c, p. 2)
E-governo é definido como: utilização da Internet e da <i>web</i> para ofertar informações e serviços governamentais aos cidadãos.	Nações Unidas (2002, p. 1)
O termo governo eletrônico é definido como a oferta e troca de informações e serviços governamentais <i>on-line</i> para cidadãos, empresas e outras agências governamentais.	INTOSAI (2003, p.3)
Governo eletrônico refere-se a processos e estruturas relativos ao fornecimento eletrônico de serviços governamentais ao público.	Okot-Uma (2001, p. 9)

### Quadro 1 – Definições de Governo Eletrônico

Fonte: elaboração do autor a partir de revisão de literatura

Para fins de pesquisa em governo eletrônico, vale lembrar que esse conceito encontra-se na intersecção de três áreas do conhecimento: políticas públicas, gestão e comportamento organizacional, e tecnologia da informação. Ao longo da história, desenvolvimentos na tecnologia têm emergido muito mais rapidamente do que a evolução em formas organizacionais e diretrizes para políticas públicas. Mesmo com essas diferenças cadenciais, esses três domínios constantemente interagem um com o outro, gerando muitas questões e conflitos sobre o que é tecnicamente possível, organizacionalmente adequado e socialmente desejável (CENTER FOR TECHNOLOGY IN GOVERNMENT, 1999, p. 29).

Definido o e-gov – parte de um conjunto maior da ação governamental identificado como “políticas de gestão pública” (BARZELAY, 2003) - , vale citar que esta dissertação está fundamentalmente ligada a questões que foram tratadas no “Projeto do Impacto do Governo Eletrônico”, da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Esse projeto partiu do pressuposto de que o e-governo tem o potencial de ser um dos maiores fatores motivadores para a adoção de práticas de boa governança, investigando as implicações da mudança organizacional ocasionadas pelo governo eletrônico nas estruturas governamentais, práticas de trabalho e cultura organizacional da administração pública dos países-membros dessa organização (OCDE, 2002).

O quadro a seguir resume os diferentes pontos de vista a partir dos quais os temas foram abordados no projeto da OCDE:

<b>PERGUNTA GERAL</b>	<b>DETALHAMENTO</b>
<b>1) Como os governos podem se preparar para futuros desafios?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Como pode a integração das TIC no âmbito interno do governo facilitar a capacidade governamental em atender às crescentes peculiaridades, necessidades e expectativas da sociedade?</li> <li>• Como esse grande uso de TIC pode reforçar a adoção de boas práticas de governança?</li> <li>• Como as estruturas e processos governamentais irão mudar frente a novos modos de trabalho proporcionados por novas tecnologias?</li> </ul> (O foco neste tópico referiu-se a uma visão de longo prazo, para o período 2005-2010).
<b>2) Onde estamos agora e para onde estamos indo?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quais são os objetivos do governo eletrônico e como eles se encaixam nos objetivos mais amplos das políticas públicas?</li> <li>• Qual progresso foi feito; quais são os desafios e ameaças na implementação do governo eletrônico e quais são as boas práticas em termos de estratégias e soluções que estão sendo propostas?</li> </ul> (Este tópico baseou-se em uma perspectiva temporal mais imediata, construída sobre desafios e soluções existentes.)
<b>3) Quais são os caminhos para uma visão de longo prazo?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quais bases de trabalho precisam ser assentadas; o que precisa ser planejado no momento para atingir os resultados desejados no longo prazo?</li> </ul>

#### **Quadro 2 – Questões do “Projeto do Impacto do Governo Eletrônico” da OCDE**

Fonte: OCDE (2001b)

Esse projeto está estruturado em torno de quatro temas (OCDE, 2001b): (1) visão, contexto e potencial responsividade do e-gov; (2) reforma das administrações públicas; (3) implementação estratégica do e-gov e (4) mensuração e avaliação dos impactos do e-gov. As questões do estudo da OCDE que são de interesse à presente dissertação são aquelas que tratam da formulação de políticas públicas, regulação (estrutura legal), da prestação de serviços públicos e, subsidiariamente, de fatores internos ao governo, como estruturas e processos administrativos (OCDE, 2001b).

O projeto da OCDE tratou, ainda, de outros aspectos relacionados à capacidade gerencial do governo, que não foram abordados nesta pesquisa. É de se destacar, também, que as



pesquisas da OCDE vêm explorando os efeitos das mudanças ocasionadas pelas tecnologias de informação e comunicação na consecução dos objetivos das políticas públicas, buscando uma visão de longo prazo em termos do incremento da governança (OCDE, 2001b, 2001c).

No que tange ao papel do governo ao implementar projetos de e-gov, este tem várias razões para mostrar sua vertente “digital” (OCDE, 2001a), como: (1) “estar presente”, ou seja, assegurar sua visibilidade na sociedade; (2) mostrar exemplo aos demais atores da Sociedade da Informação; (3) prestar informações de maneira mais eficaz; (4) oferecer serviços de forma virtual; (5) permitir a consulta aos cidadãos e (6) facilitar a participação na formulação das políticas públicas.

É importante que haja, também, na implementação de projetos de e-gov, preocupação quanto a outros aspectos, como: (1) questões que envolvem a proteção da vida privada, (2) segurança dos dados que trafegam de e para sítios governamentais e (3) autenticação das transações que envolvem empresas e cidadãos, para que seja atestada a validade de documentos com origem digital (OCDE, 2001a). Esses condicionantes vêm incentivando os governos a implementar medidas de *certificação digital* para que seus programas de governo eletrônico tenham um nível de segurança adequado às transações efetuadas na *web*.

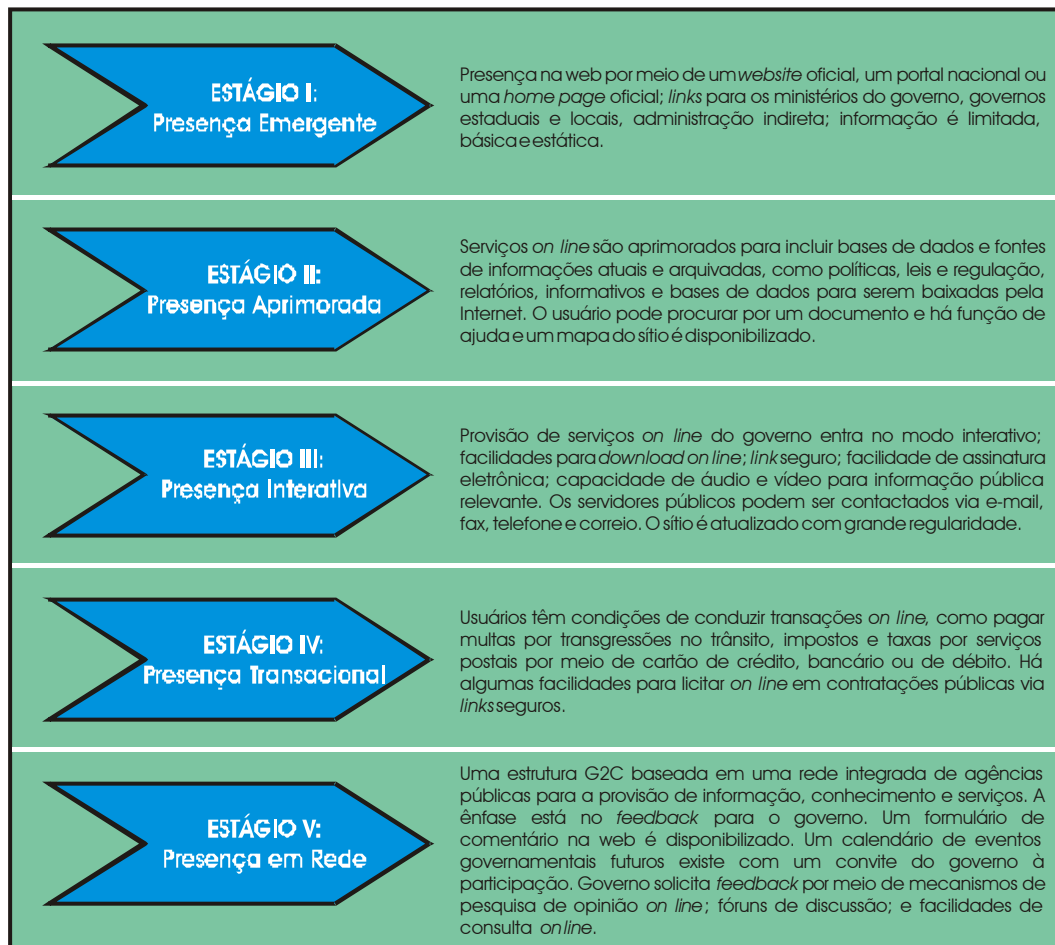
Na implementação desses projetos, intensivos no uso de tecnologias de informação e comunicação, vale ressaltar que estes sofrem com algumas “barreiras” ao seu desenvolvimento, impostas pelas culturas e valores existentes nas unidades governamentais, pois novas tecnologias desafiam a maneira usual como os processos internos e externos dessas organizações vinham sendo usualmente conduzidos (NATIONAL AUDIT OFFICE, 2002b). Assim, para que tais projetos tenham sucesso, as unidades do setor público precisam estar conscientes dessas dificuldades decorrentes da mudança tecnológica, sendo recomendável fortalecer as lideranças e seu sistema de incentivos, além de se estabelecer um claro entendimento das necessidades do cidadão, tendo em vista a oferta de serviços em meio eletrônico.

Um tema de interesse que se tornou recorrente na literatura relacionada a governo eletrônico - acadêmica e, especialmente, não-acadêmica - é aquele que trata das “classificações” ou “categorizações” dos estágios em que os países se encontram em seus esforços de implementação de programas de e-gov<sup>6</sup>, propostas a partir da análise dos portais de governo e suas funcionalidades. Por se tratar do mais abrangente e recente *ranking* de e-governo disponível à data

---

<sup>6</sup> Consultar: Accenture (2002, 2003); Banco Mundial (2002a, 2002b); BID (2003); Cap Gemini Ernst & Young (2003); Diniz (2002); Gartner Group (2000); Nações Unidas (2002); OCDE (2003b).

de conclusão desta dissertação, será apresentado nesta subsecção, apenas para ilustrar uma dessas categorizações, o modelo proposto pelas Nações Unidas (2003), conforme Figura 2.



**Figura 2 - Modelo de Medição de Presença na Web – Nações Unidas**

Fonte: Nações Unidas (2003, p. 137)

Os estágios apresentados na Figura 2 são ascendentes por natureza e construídos de acordo com o nível de maturidade ou sofisticação da presença *on line* das administrações públicas dos Estados-Membros (NAÇÕES UNIDAS, 2003). Os países são classificados considerando se eles provêm produtos específicos e serviços sociais identificados como característicos de um determinado estágio.

Além da categorização relativa aos estágios de oferta de serviços públicos na Internet (Figura 2), as Nações Unidas realizaram em 2003 uma extensa pesquisa – intitulada *UN Global E-government Survey 2003* - que ampliou um estudo anterior concluído em 2002 (NAÇÕES UNIDAS, 2002). Nessa nova pesquisa, que englobou a totalidade dos 191 Estados-Membros da organização (NAÇÕES UNIDAS, 2003), foram utilizados, para identificar o grau de desenvolvimento dos países em termos de governo eletrônico, dois indicadores que expressam o atual estágio das nações em relação a essa política: (1) **índice de prontidão para governo**

**eletrônico** e (2) **índice de e-participação**. Uma definição mais detalhada desses índices e dados relativos ao Brasil são apresentados no Anexo A desta dissertação.

Quanto à classificação em termos dos estágios apresentados na Figura 2, deve-se esclarecer que cada país não se posiciona em apenas um determinado estágio. A categorização em cinco estágios mostra qual o percentual de serviços *on line* que cada Administração Pública oferece em cada estágio. Por exemplo: os Estados Unidos, que possuem o maior índice de prontidão para governo eletrônico, utilizam em torno de 46% dos possíveis serviços transacionais *on line* (Estágio IV da Figura 2). A Suécia, por sua vez, segunda colocada nesse mesmo índice, utiliza apenas 20% do potencial transacional em serviços na *web*.

Um exemplo de aplicação de categorização de governo eletrônico, relativo ao caso brasileiro, pode ser consultado em Ruediger (2003a), que utilizou como base a classificação anterior proposta das Nações Unidas (2002), similar à apresentada nesta subseção da dissertação. A única diferença entre as duas classificações está no último estágio dos modelos propostos pelas Nações Unidas (2002, 2003): no modelo atual este é designado de *networked presence* (Estágio V – “Presença em Rede”, conforme Figura 2), enquanto na denominação anterior esse estágio era identificado como *seamless* (ou “totalmente integrado”).

### **2.2.1 O CONTEXTO BRASILEIRO**

Pode-se descrever o início do governo eletrônico no Brasil a partir do breve histórico apresentado a seguir (SOUZA, 2002, p. 33):

Por intermédio do Decreto Presidencial de 3 de abril de 2000, criou-se um Grupo de Trabalho Interministerial, com a finalidade de examinar e propor políticas, diretrizes e normas relacionadas com as novas formas eletrônicas de interação. Informalmente, esse núcleo de pessoas ficou conhecido como Grupo de Trabalho em Tecnologia da Informação - GTTI.

A criação do GTTI foi inserida dentro da política do Governo, para lançar as bases da criação de uma sociedade digital no Brasil. Suas ações coadunaram-se com as metas do Programa Sociedade da Informação, coordenado pelo Ministério da Ciência e Tecnologia - MCT. Nesse contexto, o GTTI assumiu o papel de facilitador na busca dos objetivos daquele Programa.

O trabalho do GTTI, inicialmente, concentrou esforços em três das sete linhas de ação do Programa Sociedade da Informação do MCT: universalização de serviços, Governo ao alcance de todos e infra-estrutura avançada.

Para levar a efeito tais medidas, discutidas no âmbito do GTTI, o governo brasileiro lançou, em setembro de 2000, o documento intitulado “Proposta de Política de Governo Eletrônico para o Poder Executivo Federal” (BRASIL, 2000i), no qual há um detalhamento de macro-objetivos prioritários e metas para o período 2000-2003<sup>7</sup>. Os principais objetivos referem-se ao estabelecimento de “um novo paradigma cultural de inclusão digital, focado no cidadão/cliente, com a redução de custos unitários, a melhoria na gestão e qualidade dos serviços públicos, a transparência e a simplificação de processos.” (ibid., p. 5). Ressalta como fundamentais “a cooperação, convergência e integração das redes e dos sistemas de informações do governo”, “o uso do ‘peso institucional do governo’ no mercado, integrando ações de compra e contratação de tecnologias da informação que possam reduzir custos unitários” e “a inclusão social e a ampliação do uso da tecnologia da informação pelo cidadão brasileiro.” (BRASIL, loc. cit.).

Com a criação do Comitê Executivo do Governo Eletrônico (CEGE), em outubro de 2000 (id., 2000k), foram definidos papéis a serem cumpridos por diversos órgãos públicos e implementadas ações e normas que conformaram o ambiente institucional no qual o e-gov se estabeleceu no país. Em termos do discurso oficial, o governo brasileiro afirma que esse comitê tem a meta de:

disponibilizar todas as informações e os serviços governamentais na Internet. Também tem o objetivo de garantir acesso à Internet a toda a população brasileira. Procura contribuir para que os serviços disponibilizados sejam de fato utilizados por todos, ampliando a inclusão digital (BRASIL, 2003a).

Para o governo brasileiro, os objetivos do governo eletrônico seriam, em suma, os seguintes (FERNANDES; AFONSO, 2001, p. 37):

- a) universalização e democratização do acesso aos serviços;
- b) melhoria da gestão e qualidade dos serviços públicos;
- c) transparência;
- d) redução dos custos unitários;
- e) simplificação de processos;
- f) informação como fator estratégico;
- g) convergência e integração das redes e sistemas de informação.

---

<sup>7</sup> Um resumo do “Plano de Metas” é apresentado em Brasil (2000m). Na Subseção 5.1.1 desta dissertação é apresentada a execução orçamentária da União para o período 2000-2003 (Tabela 1), com relação a programas que se relacionam a uma das seguintes temáticas: governo eletrônico, comércio eletrônico, inclusão digital e Sociedade da Informação.

O Quadro 3 (adiante) ilustra os aspectos organizacional e legal que dão sustentação ao governo eletrônico no Brasil e mostra que o e-gov é uma política de governo conduzida pela Presidência da República, por meio de sua Casa Civil. O arranjo institucional do governo eletrônico no Brasil, no âmbito do Poder Público, pode ser descrito da seguinte forma (BRASIL, 2002b, p. 6):

O Programa Governo Eletrônico tem sido implementado com base na atuação coordenadora e mobilizadora, empreendida a partir da Presidência da República [por meio da Casa Civil], com apoio técnico e gerencial da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação – SLTI, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP. A SLTI é o órgão responsável pelo planejamento estratégico, coordenação inter-ministerial e emissão de normas relacionadas com a área de informática. O arranjo institucional adotado combina a capacidade técnica e experiência da SLTI em Tecnologia da Informação com a capacidade de coordenação política da Presidência da República.

Esta atuação está sustentada em comitê inter-ministerial, integrado pelos Secretários-Executivos (e cargos equivalentes) dos Ministérios e da Presidência da República, denominado Comitê Executivo de Governo Eletrônico.

<b>PRINCIPAIS ORGANIZAÇÕES ENVOLVIDAS</b>	
Setor Público	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Casa Civil da Presidência da República</li> <li>• Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI/MPOG)</li> <li>• Ministério da Ciência e Tecnologia</li> <li>• Ministério das Comunicações</li> <li>• Instituto Nacional de Tecnologia de Informação (ITI)</li> <li>• Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro)</li> </ul>
Terceiro Setor	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ONGs (especialmente aquelas que atuam em projetos de inclusão digital)</li> <li>• Associações de usuários de serviços de informática</li> <li>• Associações (sem fins lucrativos) representativas de empresas de processamento de dados (públicas e privadas), da indústria e do comércio</li> </ul>
Iniciativa Privada	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fornecedores de softwares</li> <li>• Fornecedores de hardware para infra-estrutura de Internet</li> <li>• Prestadores de serviços em TIC</li> <li>• Consultorias organizacionais</li> </ul>
Setor Acadêmico	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instituições acadêmicas</li> </ul>
<b>ESTRUTURA LEGAL – PRINCIPAIS NORMATIVOS</b>	
Leis e Medidas Provisórias	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lei nº 9.983, de 14/07/2000 - Altera o Decreto-Lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal e dá outras providências (crimes contra sistemas informatizados da Administração [BRASIL, 2000e])</li> <li>• Lei nº 9.998, de 17/08/2000 - Institui o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações – FUST (id., 2000g)</li> <li>• Medida Provisória nº 2.200, de 24/08/2001 - Institui a Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil (id., 2001e)</li> </ul>
Decretos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Decreto nº 3.294, de 15/12/1999 – Institui o Programa Sociedade da Informação (id., 1999a)</li> <li>• Decreto de 03/04/2000 - Institui Grupo de Trabalho Interministerial para examinar e propor políticas, diretrizes e normas relacionadas com as novas formas eletrônicas de interação (id., 2000b)</li> <li>• Decreto nº 3.505, de 13/06/2000 - Institui a Política de Segurança da Informação nos órgãos e entidades da Administração Pública Federal (id., 2000d)</li> <li>• Decreto nº 3.624, de 05/10/2000 – Regulamentação do FUST (id., 2000j)</li> <li>• Decreto de 18/10/2000 – Criação do Comitê Executivo do Governo Eletrônico (id., 2000k)</li> <li>• Decreto nº 3.865, de 13/07/2001 - Estabelece requisito para contratação de serviços de certificação digital pelos órgãos públicos federais (id., 2001b)</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Decreto nº 3.872, de 18/07/2001 - Dispõe sobre o Comitê Gestor da Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira - CG ICP-Brasil (id., 2001d)</li> <li>• Decreto nº 3.996, de 31/10/2001 – Dispõe sobre a prestação de serviços de certificação digital no âmbito da Administração Pública Federal (id., 2001f)</li> <li>• Decreto de 04/12/2001 - Cria, no âmbito do Comitê Executivo do Governo Eletrônico, o Subcomitê da Rede Br@sil.gov (id., 2001g)</li> <li>• Decreto nº 4.733, de 10/06/2003. Dispõe sobre políticas públicas de telecomunicações (id., 2003d)</li> <li>• Decreto nº 4.829, de 03/09/2003 - Criação do Comitê Gestor da Internet no Brasil – CGIbr e modelo de governança da Internet no Brasil (id., 2003g)</li> <li>• Decreto de 29/10/2003 - Institui Comitês Técnicos do Comitê Executivo do Governo Eletrônico (id., 2003j)</li> </ul>
Outros normativos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Livro Verde da Sociedade da Informação (id., 2000a)</li> <li>• Portaria Interministerial nº 47/2000 - Comitê Executivo do Comércio Eletrônico (id., 2000h)</li> <li>• Regimento Interno do Comitê Executivo do Governo Eletrônico (id., 2000l)</li> <li>• Instrução Normativa nº 31, de 10/09/2003 – Dispõe sobre Marcas e Assinaturas Publicitárias do Governo Federal (id., 2003h)</li> </ul>

### Quadro 3 – Ambiente Institucional do Governo Eletrônico no Brasil

**Fonte:** elaboração do autor a partir de revisão documental

A fim de elaborar seus documentos e projetos, o Comitê Executivo do Governo Eletrônico instituiu, entre 2000 e 2002, Grupos de Trabalho (GT) formados por dirigentes e técnicos dos ministérios, agências e autarquias envolvidos com o programa de e-gov. Os GT funcionavam com apoio da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SLTI/MPOG) e de consultores contratados, sendo os temas de trabalho, projetos e responsáveis conforme apresentados no Quadro 4:

<i>n</i>	GRUPO DE TRABALHO <sup>8</sup>	PROJETOS SOB RESPONSABILIDADE	RESPONSÁVEL
1	Implantação da rede Br@sil.gov	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rede multi-serviço</li> <li>• Terminais públicos em órgãos da administração pública</li> <li>• Serviço de mensageria</li> <li>• Modernização de Infra-estrutura de redes locais</li> <li>• Gerência de redes locais</li> </ul>	SLTI/MPOG
2	Universalização de serviços	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Central de Relacionamento (CR)</li> <li>• Oferta de serviços nos CR conectados à Internet</li> <li>• Orientação para desenvolvimento de sítios oficiais</li> <li>• Pagamentos eletrônicos</li> <li>• Programas (software) para terminais públicos</li> </ul>	SLTI/MPOG
3	Universalização do acesso à Internet	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Projetos de terminais públicos de acesso à Internet</li> </ul>	Ministério das Comunicações
4	Normas e padrões para prestação de serviços	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Integração dos Sistemas Administrativos do Governo Federal</li> <li>• Sistema de Gestão de Recursos Humanos do pessoal civil da União</li> <li>• Sistema de Acompanhamento de Obras Públicas do Governo Federal</li> <li>• Gestão de Documentos Eletrônicos</li> <li>• Catálogo de Informações (Páginas Brancas)</li> <li>• Política de Divulgação de Informações e de</li> </ul>	SLTI/MPOG

<sup>8</sup> GTs em funcionamento ao final de 2002.

	Prestação de Serviços <ul style="list-style-type: none"> <li>• Plano de Serviços e Investimentos em TIC</li> <li>• Inventário dos Recursos de TIC</li> <li>• Serviço integrado de documentos e protocolos</li> <li>• Compartilhamento de Recursos</li> <li>• Capacitação em TI</li> </ul>	
--	---	--

**Quadro 4 - Grupos de Trabalho do Comitê Executivo do Governo Eletrônico – 2000 a 2002**

Fonte: Brasil (2002c)

Em 2003 foram criados oito Comitês Técnicos no âmbito do Comitê Executivo do Governo Eletrônico, com a finalidade de coordenar e articular o planejamento e a implementação de projetos e ações nas respectivas áreas de competência (BRASIL, 2003j). O Quadro 5 apresenta as áreas (temas de trabalho) de cada comitê, além dos respectivos objetivos e órgãos responsáveis:

<i>n</i>	ÁREA DE COMPETÊNCIA	OBJETIVOS	RESPONSÁVEL
1	Implementação do Software Livre	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementar medidas para adoção do software livre na administração pública federal</li> <li>• Formular uma política nacional para o software livre</li> </ul>	Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI)
2	Inclusão Digital	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Propor ações do governo federal em inclusão digital</li> <li>• Incentivar inclusão social dentro da autonomia tecnológica nacional e da sustentabilidade econômica</li> </ul>	SLTI/MPOG
3	Integração de Sistemas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover a integração dos principais sistemas estruturadores do Governo Federal, a padronização de cadastros e tabelas em uso e a uniformização dos sistemas corporativos que devem ser integrados aos estruturadores</li> </ul>	SLTI/MPOG
4	Sistemas Legados e Licenças de Software	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conter custos na manutenção de sistemas legados e na aquisição de licenças de softwares</li> <li>• Promover ganhos de escala decorrentes do poder de compra do Estado</li> </ul>	SLTI/MPOG
5	Gestão de Sítios e Serviços On-line	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disponibilizar um conjunto de serviços e informações do governo federal na Internet, de maneira uniforme e com facilidade de acesso aos brasileiros e ao público estrangeiro</li> </ul>	Secretaria de Comunicação da Presidência da República
6	Infra-Estrutura de Rede	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estabelecer normas e políticas visando à integração das diversas redes (voz, dados e imagem) do governo</li> </ul>	SLTI/MPOG
7	Governo para Governo - G2G	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definir as ferramentas de governo eletrônico que possam contribuir na melhora das relações entre o governo federal, estados e municípios</li> <li>• Incentivar a implementação de práticas locais que permitam efetivo controle social do uso desses recursos</li> </ul>	SLTI/MPOG
8	Gestão de Conhecimentos e Informação Estratégica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificar e monitorar conhecimentos e informações estratégicas que deverão ser compartilhados e integrados entre os órgãos de governo, tendo como principais produtos normas e recomendações ao Governo Eletrônico</li> </ul>	Ministério das Relações Exteriores (MRE)

**Quadro 5 - Comitês Técnicos do Comitê Executivo do Governo Eletrônico – 2003 em diante**

Fonte: elaboração do autor a partir de revisão documental (Brasil [2003j] e Digital [2003])

Um aspecto de interesse que exsurge do decreto (BRASIL, 2003j) que instituiu os comitês técnicos em 2003 é o fato de que há previsão que o coordenador de cada comitê possa convidar para participação nas reuniões de seu grupo, a seu juízo, representantes de outros órgãos e entidades públicas que não aqueles que conformaram inicialmente o comitê, e, especialmente, de empresas privadas ou de organizações da sociedade civil.

No período 2000-2002, o Comitê Executivo do Governo Eletrônico (CEGE) funcionou de modo semelhante, em termos de seus temas específicos, por meio dos grupos de trabalho apresentados no Quadro 4, compostos por representantes de órgãos e entidades públicas e privadas (id., 2000k, 2000l). Nota-se, portanto, uma semelhança no modo de permissão à participação de atores externos ao governo no CEGE, desde sua criação até 2002 (Quadro 4), e na maneira que passou a funcionar a partir de 2003, com a instituição de comitês técnicos (Quadro 5). As considerações sobre esses dois arranjos de funcionamento do CEGE – grupos de trabalho *versus* comitês técnicos - serão feitas adiante, na análise correspondente à Variável “Poder / Tomada de Decisão” (Subseção 5.1.3).

O governo eletrônico no Brasil engloba ações que ganharam destaque de modo diferenciado na agenda de discussões sobre o tema no período 2000-2003. Na gestão 2000-2002, *compras eletrônicas* ganhou espaço na divulgação de “casos de sucesso” em projetos de e-gov, especialmente pelo início das operações do portal Comprasnet. Essa iniciativa governamental é explorada por Fernandes (2004a), Fernandes (2004c) e Joia e Zamot (2003).

Na gestão a partir de 2003, certificação digital e software livre passaram a ter maior visibilidade na pauta de discussões sobre e-gov, especialmente o último tópico. *Certificação digital* pode ser definida como o emprego de documentos eletrônicos (certificados digitais), assinados por uma autoridade certificadora, que contém diversos dados sobre o emissor e seu titular, sendo a principal função desses certificados a de identificar de modo unívoco seu emissor num ambiente onde circulam informações em meio eletrônico. Em outras palavras:

Certificados digitais são meios eletrônicos de autenticação e verificação da identidade digital das partes envolvidas numa transação. Essa tecnologia possibilita o reconhecimento da assinatura das pessoas que trocam informações ou realizam transações comerciais via Internet com segurança, sigilo e autenticidade. (CHAVES..., 2003a, p. 32)

Para direcionar as ações de certificação no Brasil foi implementada a Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil), que tem a atribuição de “garantir a autenticidade, a integridade e a validade jurídica de documentos em forma eletrônica, das aplicações de suporte e



das aplicações habilitadas que utilizem certificados digitais, bem como a realização de transações eletrônicas seguras” (BRASIL, 2001e, art. 1º). Para direcionar suas ações, a ICP-Brasil conta com um Comitê Gestor (id., 2001d) e tem o Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI) como seu órgão executor, qualificado como “Autoridade Certificadora Raiz” da ICP-Brasil (id., 2001e, art. 13).

O *software livre*<sup>9</sup>, por sua vez, pode ser definido como:

o software disponível com a permissão para qualquer um usá-lo, copiá-lo, e distribuí-lo, seja na sua forma original ou com modificações, seja gratuitamente ou com custo. Em especial, a possibilidade de modificações implica em que o código fonte esteja disponível. Se um programa é livre, potencialmente ele pode ser incluído em um sistema operacional também livre. É importante não confundir software livre com software grátis porque a liberdade associada ao software livre de copiar, modificar e redistribuir, independe de gratuidade. Existem programas que podem ser obtidos gratuitamente mas que não podem ser modificados, nem redistribuídos. (HEXSEL, 2002, p. 4)

As disparidades sociais existentes no Brasil e a ênfase crescente para implementação de políticas de cunho social motivam o destaque dado à *inclusão digital* na próxima subseção desta dissertação. Embora possa ser essa política classificada, ao menos para fins didáticos, como sendo distinta do governo eletrônico, no atual contexto brasileiro ambas se encontram profundamente imbricadas, até mesmo no discurso governamental: “a inclusão digital deve se dar de maneira integrada à promoção do **Governo Eletrônico**” (BRASIL, 2004c, p. 4 – grifo do autor).

### 2.2.2 INCLUSÃO DIGITAL

Não obstante o e-gov apresentar possíveis vantagens, deve-se levar em conta a existência da “exclusão digital” - ou “divisão digital”, na acepção de Castells (2003) -, dizendo respeito à desigualdade de acesso à Internet. A expressão pode ser definida, também, como a falha no provimento pelos governos de acesso universal a serviços de informação e comunicação, indistintamente a todos os cidadãos, ou seja, o “provimento assimétrico na sociedade de instrumentos de acesso a serviços na *web*” (RUEDIGER, 2003b, p. 4). Essa vem sendo uma

---

<sup>9</sup> O Poder Executivo federal mantém o sítio [www.softwarelivre.gov.br](http://www.softwarelivre.gov.br), onde podem ser encontradas outras definições de software com código aberto e assuntos correlatos. Esse portal busca disseminar boas práticas no uso e distribuição do Software Livre na administração pública e divulgar as deliberações e atividades do Comitê Técnico de Implementação do Software Livre, integrante do Comitê Executivo do Governo Eletrônico.

preocupação dos governos ao serem implementados projetos de e-gov (BRASIL, 2000a; NATIONAL AUDIT OFFICE, 2002a), pela necessidade de combatê-la com ações de “inclusão digital”<sup>10</sup>.

Esse direcionamento, especialmente num país como o Brasil, notadamente desigual em distribuição de renda e no acesso a novas tecnologias<sup>11</sup>, é vital para projetos de governo eletrônico, visto que as TIC tem o potencial de aumentar essas diferenças ao “isolar indivíduos, ao prover um melhor acesso à informação apenas para os bem educados, tecnologicamente bem equipados, bem organizados e para aqueles com recursos” (KAKABADSE; KAKABADSE; KOUZMIN, 2003, p. 52).

As necessidades dos cidadãos não se restringem, por exemplo, apenas aos “serviços eletrônicos ofertados”, mas devem considerar, também, as condições de acesso e de navegabilidade nos sítios – a acessibilidade<sup>12</sup> - por aqueles com pouca experiência no uso das novas tecnologias de informação ou baixa escolaridade, excluídos do mundo digital. A capacidade de utilização de computadores, com sua ampla gama de recursos, é algo tão importante quanto a habilidade de leitura, no entendimento de Kakabadse, Kakabadse e Kouzmin (ibid., p. 53), tendo em vista requerer “um leque de entendimentos abstratos sobre como a informação é acessada, gerenciada e manipulada”.

No caso de países em desenvolvimento, “a realidade sócio-econômica exige que as políticas de implantação de sistemas de governo eletrônico devam estar casadas com aquelas que contribuam para o combate à exclusão digital” (DINIZ, 2002, p. 6). Silveira (2001, p. 41) reforça esse entendimento alertando que “seria completamente injusto e pouco eficaz organizar o governo eletrônico sem, paralelamente, buscar a inserção na sociedade em rede das camadas excluídas da população”. Ao menos em termos do discurso oficial no Brasil, até mesmo pela existência de um comitê exclusivo para formular as ações de inclusão digital (ID) no âmbito do Comitê Executivo do Governo Eletrônico, há o interesse de integrar a modernização administrativa que o e-gov pode

---

<sup>10</sup> Registre-se que a inclusão/exclusão digital vêm passando, cada vez mais, a ser de interesse de pesquisadores brasileiros da área de Administração; consultar: Akutsu e Pinho (2001); Castor e José (2001); Ruediger (2002a, 2003b); Silvino e Abrahão (2003).

<sup>11</sup> No Anexo A desta dissertação, a fim de se evidenciar com dados quantitativos a mencionada desigualdade em comparação a outros países, são apresentados os números relativos ao Brasil, oriundos da pesquisa das Nações Unidas (2003) sobre governo eletrônico.

<sup>12</sup> “**Acessibilidade:** possibilidade e condição de alcance para utilização, com segurança e autonomia, dos espaços, mobiliários e equipamentos urbanos, das instalações e equipamentos esportivos, das edificações, dos transportes e dos *sistemas e meios de comunicação*, por pessoa portadora de deficiência ou com mobilidade reduzida;” (BRASIL, 1999b – grifo nosso).

proporcionar a políticas de inclusão social, o que prevê, por conseguinte, uma valorização da ID como uma das principais estratégias do governo brasileiro.

As citadas políticas de inclusão social vêm, há tempos no Brasil, contando com o apoio do Terceiro Setor<sup>13</sup> para serem implementadas, cabendo, portanto, defini-lo:

O terceiro setor é constituído pelas organizações que não pertencem à esfera do Estado nem à esfera do mercado. São todas as organizações sem fins lucrativos e não governamentais. Assim, este campo abarca uma ampla gama de tipos organizativos. Se por um lado constata-se que a diversidade organizacional é uma característica, por outro lado há elementos que integram as organizações do terceiro setor enquanto uma esfera à parte, além do Estado e do mercado. (MELO; FISCHER; SOARES JUNIOR, 2003, p .1)

Uma outra definição é apresentada por Paes (2003, p. 276), que define o Terceiro Setor como “o conjunto de organismos, organizações ou instituições sem fins lucrativos dotados de autonomia e administração própria que apresentam como função e objetivo principal atuar voluntariamente junto à sociedade civil visando ao seu aperfeiçoamento”. Esse autor destaca que no Brasil as organizações que conformam o Terceiro Setor – as organizações não-governamentais (ONGs) – são pessoas jurídicas de direito privado, configuradas, de acordo com o Código Civil Brasileiro, em sociedades civis sem fins lucrativos, associações civis ou fundações de direito privado, ressaltando, entretanto, que não há, “ainda, no âmbito do ordenamento jurídico brasileiro, uma definição exata em lei do que seja esse setor, de que se compõe e em que áreas atua” (PAES, 2003, p. 276).

Teodósio (2003, p. 6) confirma essa dificuldade de se delimitar o Terceiro Setor, pois esse conceito englobaria “uma multiplicidade de atores com interesses diferenciados, sendo que muitas vezes os limites entre o não-governamental de origem comunitária se sobrepõem ao de origem estatal e do mercado.”

Um conceito que está relacionado à atuação da iniciativa privada, mas que se identifica com a atuação das organizações do Terceiro Setor, é o de “responsabilidade social”. Teodósio (2003, p. 6 - grifo nosso) explica que conceitos como “Responsabilidade Social de Empresas”, “Responsabilidade Social Empresarial” e “Cidadania Empresarial” estariam ligados a novas posturas que seriam exigidas das empresas consideradas “modernas”, estando relacionados a “ações

---

<sup>13</sup> “Entendia-se que a ordem sociopolítica compreendia um setor público e um setor privado. O setor público, entendido como **Primeiro Setor**, era representado pelo Estado. O setor privado ou **Segundo Setor**, por sua vez, era representado pelo Mercado.” (RIBEIRO, 2003, p. 292 – grifo nosso). Entretanto, “junto com o Estado (Primeiro Setor) e com o Mercado (Segundo Setor), identifica-se a existência de um **Terceiro Setor**” (PAES, 2003, p. 275 – grifo nosso).

empresariais das mais diferentes formas, como projetos sociais junto à comunidade, políticas empresariais antidiscriminação no trabalho, controle de assédio sexual ou corrupção nas empresas, dentre outras.”

Fernandes e Afonso (2001, p. 27) consideram que no combate à exclusão digital há pelo menos quatro componentes interdependentes que deveriam ser considerados:

- a) *infra-estrutura e acesso*: facilidades coletivas e individuais de acesso local a baixo custo;
- b) *capacitação*: treinamento no uso do meio e formação de quadros para configurar, operar e desenvolver serviços e sistemas;
- c) *gestão e sustentabilidade*: viabilização econômica e financeira para garantir a manutenção e atualização dos serviços locais;
- d) *conteúdo*: oferta de conteúdos locais, serviços e sistemas de informação em idioma nacional, democratização de todas as informações públicas, facilidades para a produção e disseminação de conteúdos locais.

Com vista a financiar as ações de combate à exclusão digital, conforme explicam Fernandes e Afonso (ibid., p. 28), foi instituído por meio da Lei nº 9.998, de 17 de agosto de 2000 (BRASIL, 2000g), como “principal instrumento para financiar a democratização do acesso”, o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicação (FUST). O FUST tem por finalidade proporcionar recursos destinados a cobrir a parcela de custo exclusivamente destinada à universalização de serviços de telecomunicações, a qual não possa ser recuperada com a exploração eficiente do serviço. Em outras palavras, o FUST “não se destina a financiar o cumprimento das metas de universalização impostas pela [Agência Nacional de Telecomunicações - ] Anatel às concessionárias de telefonia fixa, quando o Sistema Telebrás foi privatizado. Essas metas devem ser alcançadas com recursos próprios das empresas” (FERNANDES; AFONSO, op. cit., p. 28).

Como exemplos de ação governamental visando à inclusão digital<sup>14</sup> na área federal podem ser citados, de modo não-exaustivo, os Programas “Governo Eletrônico - Serviço de

---

<sup>14</sup> Para acesso a informações sobre inclusão digital, consultar o endereço [www.inclusaodigital.org.br](http://www.inclusaodigital.org.br). O sítio é um espaço reservado para a apresentação de documentos, discussões e intercâmbio de informações relativas à inclusão digital, e foi criado para dar seguimento ao debate iniciado na 2ª Oficina de Inclusão Digital, realizada em Brasília, de 27 a 30 de maio de 2003. A Oficina foi promovida pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, pelas organizações não-governamentais Rede de Informações para o Terceiro Setor (RITS) e Sampa.org.

Atendimento ao Cidadão” (GESAC), a cargo do Ministério das Comunicações, e o Programa “Telecentros de Informação e Negócios”, do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC).

O primeiro deles entrou em operação em junho de 2003<sup>15</sup>, tendo como objetivo promover a universalização do acesso à Internet e mais um conjunto de outros serviços de inclusão digital em benefício, principalmente, de populações de baixa renda. A primeira fase do programa, até fevereiro de 2004, previa a instalação de pontos de conexão via satélite em 3.200 comunidades, prioritariamente aquelas com baixo IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) e que estivessem localizadas em regiões onde as redes de telecomunicações tradicionais não oferecessem acesso local à Internet em banda larga.

Já o programa do MDIC, cujo primeiro telecentro foi inaugurado em dezembro de 2001, tem como objetivo inserir a microempresa e a empresa de pequeno porte na Sociedade da Informação, por meio do acesso às novas tecnologias da informação e comunicação, além de criar oportunidade de negócios e trabalho que induzam ao crescimento na produção e geração de emprego e renda. Os Telecentros de Informação e Negócios – num total de 28 instalados em todo o Brasil até dezembro de 2003 - são ambientes voltados para a oferta de cursos e treinamentos presenciais e à distância, informações, serviços e oportunidades de negócios visando o fortalecimento das condições de competitividade da microempresa e da empresa de pequeno porte. Fisicamente é composto por vários computadores interligados em rede local e conectados à Internet, com orientação de monitores capacitados para atender às demandas de seus usuários.

---

<sup>15</sup> Em 2003, o montante de gastos com o GESAC foi de **R\$ 9.626.106,00** (valor liquidado), conforme consulta efetuada à data de conclusão desta dissertação no endereço na Internet da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados (link “execução orçamentária”): [www.camara.gov.br/Internet/orcament/Principal](http://www.camara.gov.br/Internet/orcament/Principal)

### 3 MARCO TEÓRICO DE REFERÊNCIA

Procurou-se dividir a literatura acadêmica pertinente aos temas desta dissertação nos tópicos (1) Perspectiva Institucional, (2) Reforma do Estado e Nova Administração Pública e (3) Governança. “Só esse patrimônio acumulado de interpretações provisoriamente validadas a que se chama teoria”, argumentam Almeida e Pinto (1986, p. 56), “constitui, em princípio, adequado ponto de partida para a pesquisa”.

“A inserção da perspectiva institucional de análise no campo dos estudos organizacionais é crescente, em termos quantitativos e qualitativos”, observam Machado-da-Silva et al. (2003, p. 179). A discussão sobre essa perspectiva visa dar à pesquisa uma abordagem que privilegia as interações institucionais, com os simbolismos e demais aspectos que lhes são inerentes. Selznick (1996, p. 277) aponta as possibilidades que a Teoria Institucional – no contínuo que vai do “velho” até o “novo” institucionalismo - pode trazer aos estudos organizacionais, inclusive em alguns aspectos que se pretende explorar neste trabalho: “problemas de *accountability* e responsividade, burocracia pública e privada, regulação e auto-regulação, gestão e governança, e muitos outros irão requerer novos entendimentos da experiência administrativa, política, legal e moral.” (grifo nosso).

O tópico sobre Reforma Administrativa e Nova Administração Pública tem o intuito de construir uma base teórica para que se compreendam as razões que levaram os governos a implementar movimentos de reforma em suas estruturas institucionais e administrativas até chegar ao uso de tecnologias para materializar seus projetos de modernização: considera-se, portanto, o e-governo como uma das possibilidades para implementar ações nesse sentido. Uma das correntes teóricas exploradas, a Nova Administração Pública, foi considerada na pesquisa por sua influência nos estudos realizados especialmente a partir da década de 90 sobre mudanças na gestão pública em distintos países, com o cuidado de adaptá-la ao contexto brasileiro tendo em vista sua origem anglo-saxã.

Por último, discute-se a governança no contexto do setor público com o objetivo de defini-la e, especialmente, restringir o escopo do construto aos interesses desta dissertação, tendo em vista seu caráter amplo e mesmo comum a diversas áreas do conhecimento – como a Ciência Política, por exemplo -, mas com conceituações distintas. O termo *governança* tem um “forte apelo intuitivo”, de acordo com Lynn Jr., Heinrich e Hill (2000, p. 234), resultando num quadro onde “definições precisas são raramente pensadas como necessárias por aqueles que o utilizam.” (LYNN JR.; HEINRICH; HILL, loc. cit.).

### **3.1 PERSPECTIVA INSTITUCIONAL**

Partindo-se do pressuposto de que a investigação da participação de *stakeholders* diversos e do papel de tecnologias de informação e comunicação no e-gov necessita de uma abordagem teórica capaz de interpretar (1) as interações institucionais no macro-ambiente da administração pública, (2) o papel dos diversos constituintes nessas interações, (3) as formas de assegurar legitimidade das instituições envolvidas nessas interações perante seus respectivos públicos e, por fim, (4) a complexidade que o entendimento de situações de mudança trazem à atuação do Poder Público, decidiu-se pela perspectiva institucional como apoio à compreensão desses aspectos de interesse. “Assumir uma perspectiva institucional”, conforme ressalta Scott (1995, p. xiii), “é enfatizar a importância de elementos psicológicos, sociais e políticos no estudo dos fenômenos sociais, em geral, e organizacionais, em específico”.

Tal escolha deve-se, também, ao fato de que o paradigma funcionalista não se mostra suficiente ou mesmo traz uma compreensão limitada quanto ao objeto da presente pesquisa e aos objetivos que esta se propõe a alcançar. Cabral (2003) faz uma revisão da influência da sociologia funcionalista nos estudos organizacionais, com dois focos de análise: em um primeiro momento, as obras de Durkheim e, em um segundo momento, o impacto e a supremacia dos enfoques funcionalistas nos estudos organizacionais. Esse autor enfatiza que “embora à primeira vista possa parecer bastante eclético, o campo da administração é composto, majoritariamente, de teorias e pesquisas que se encaixam no paradigma funcionalista” (CABRAL, 2003, p. 12).

Destaque-se que a presente dissertação segue, em parte, o método de construção teórica utilizado por Alexiadou (2001, p.3) para pesquisa em ambientes institucionais, tendo em vista que “o processo de institucionalização provê uma estrutura teórica para o entendimento dos comportamentos, práticas e mudanças em contextos organizacionais”.

#### **3.1.1 ORIGENS E DESENVOLVIMENTO DA TEORIA**

A teoria institucional tem suas raízes nos trabalhos de Peter Selznick, no final dos anos 40, sendo este considerado o precursor desta abordagem por:

introduzir as bases de um modelo institucional e interpretar as organizações como uma ‘expressão estrutural da ação racional’ que, ao longo do tempo, são sujeitas às pressões do ambiente social e se transformam em sistemas orgânicos (CARVALHO; VIEIRA, 2003, p. 23).

Machado-da-Silva e Gonçalves (1998, p. 220) explicam as bases de formação da Teoria Institucional, na forma como é hoje recepcionada no estudo das organizações:

O que, usualmente, coloca-se sob título de Teoria Institucional, constitui o resultado da convergência de influências de corpos teóricos originários principalmente da ciência política, da sociologia e da economia, que buscam incorporar em suas proposições a idéia de instituições e de padrões de comportamento, de normas e de valores, de crenças e de pressupostos, nos quais encontram-se imersos indivíduos, grupos e organizações.

Para Scott (2001, p. xx), a ascendência da Teoria Institucional não seria nada mais que uma mera continuação e extensão de uma “revolução intelectual” que teria surgido em meados da década de 60 e introduzido a concepção de *sistemas abertos* no estudo das organizações. Tal perspectiva vê a organização como um sistema inserido num ambiente externo que lhe proveria recursos e que seria vital à sua sobrevivência (SCOTT, 1998). Esse autor enumera algumas características da perspectiva de sistemas abertos, que explora a interdependência da organização e de seu ambiente (SCOTT, 1998): (1) a delimitação de limites da organização, devido a seu caráter aberto, seria uma decisão arbitrária; (2) a determinação se um sistema é, ou não, aberto seria uma questão dependente de como seus limites seriam definidos e (3) a fonte de manutenção, diversidade e variedade de um sistema seria o ambiente. *Ambiente*, conforme definido por Scott (1998), seria tudo aquilo que envolve externamente a organização e com o qual ela mantém um intercâmbio de recursos e informações, numa relação de interdependência.

A perspectiva institucional, em sua vertente de cunho sociológico, recebeu, segundo Carvalho e Vieira (2003), uma contribuição especial da sociologia do conhecimento desenvolvida por Berger e Luckmann (1966), com o chamado “construtivismo social”. O ponto de partida dessa corrente teórica estaria na noção de “instituição” como o produto final da “institucionalização”, definida esta como a “tipificação recíproca de ações habitadas por tipos de atores” (ibid., p. 72). O hábito – conjunto de ações que são repetidas da mesma maneira e com o mesmo esforço econômico – precederia a institucionalização, tanto para atividades sociais como não-sociais. Tais “tipificações recíprocas de ações” seriam construídas ao longo de uma história comum, não podendo ser criadas instantaneamente (caráter de historicidade). Além da historicidade, as instituições implicariam algum modo de controle da conduta humana, ao serem definidos padrões pré-definidos de conduta, que a guiariam em uma única direção frente a diversas direções que, teoricamente, seriam possíveis (BERGER; LUCKMANN, 1966).



Meyer, Boli e Thomas (1994, p.10) argumentam que os termos *instituição* e *institucionalização* têm “significados vagos e variáveis nas discussões sociológicas modernas”. Esse ponto de vista é reforçado por Tolbert e Zucker (1997, p. 175) ao afirmarem que haveria “pouco consenso na definição de conceitos-chave, medidas e métodos nessa tradição teórica [a Teoria Institucional]”. Prates (2000, p. 91-92) defende, também, que há pelo menos quatro vertentes teóricas distintas quanto ao significado do termo *instituição*, podendo ser os conceitos:

agrupados no contínuo que vai de concepções que enfatizam a determinação de fatores ambientais estruturais – os modelos durkheimiano e parsoniano – àquelas que enfatizam as dimensões subjetivas como racionalidade e interpretação no tratamento da ordem e mudança social – os modelos interacionista e o da escolha racional.

Tais conceitos – *instituição* e *institucionalização* - seriam referentes a macro-padrões da estrutura social e atividades em torno de regras gerais, mas com um alto grau de incerteza sobre a natureza de tais regras. Meyer, Boli e Thomas (1994, p. 10) propõem, para dar um maior direcionamento à discussão, as seguintes definições:

**Instituições:** “regras culturais que dão significado e valor coletivos a entidades particulares e atividades, integrando-as a um contexto maior. Vemos ambos, padrões de atividade e as unidades envolvidas neles (indivíduos e outras entidades sociais), como construídas por essas regras mais amplas.”

**Institucionalização:** “é o processo por meio do qual um dado número de unidades e um padrão de atividades são mantidos de modo normativo e cognitivo em seus lugares, e praticamente assumidos como legítimos (seja a partir de uma lei formal, costume ou conhecimento).”

Scott (1994), por sua vez, propõe uma definição mais complexa de instituições, como um “modelo em camadas” (Figura 3, adiante), sendo tais camadas compostas por (1) sistemas de significação e padrões relacionados de comportamento, que contêm (2) elementos simbólicos, incluindo componentes representativos, constitutivos e normativos, que são (3) constringidos por processos regulatórios. A partir desse modelo, Scott (2001) propõe que as instituições sejam visualizadas por meio de três pilares, que se identificam com as camadas citadas: (1) *cultural-cognitivo*; (2) *normativo* e (3) *regulativo*. Machado-da-Silva e Gonçalves (1998, p. 221) explicam que os pilares institucionais “não se tratam de posturas mutuamente exclusivas, mas de alternativas analíticas que visam propiciar melhor compreensão de aspectos distintos do mesmo fenômeno”.



**Figura 3 - Instituições – modelo em camadas**

Fonte: Scott (1994, p. 57)

A partir do modelo apresentado na Figura 3, Scott (1994, p. 68 – grifo nosso) sintetiza a seguinte definição: **‘instituições** são sistemas simbólicos e de comportamento que contêm regras representativas, constitutivas e normativas, juntamente com mecanismos regulatórios que definem um sistema de significado comum e que dão origem a diferentes atores e rotinas de ação’’. *Instituições* seriam, em decorrência dessa definição, “estruturas sociais multifacetadas e duráveis, feitas de elementos simbólicos, atividades sociais e recursos materiais” (SCOTT, 2001, p. 49). Complementando a definição de instituições, vale citar a definição de Selznick (1996, p. 271) para **institucionalização**, que seria para esse autor uma “idéia neutra”: “a emergência de padrões ordenados, estáveis e socialmente integrativos em oposição a atividades instáveis, organizadas de modo pouco conectado entre si e estritamente técnicas.”

No modelo original de Scott (1994), a prioridade recai sobre os pilares cognitivo e normativo, pois, nesse modelo, “os processos regulativos são vistos como mecanismos de reforço, ou seja, estão presentes para ratificar os processos normativos e cognitivos das estruturas sociais” (MACHADO-DA-SILVA et al. 2003, p. 184). Machado-da-Silva et al. (2003, p. 185) apresentam uma adaptação desse modelo ao contexto do Brasil – intitulado “modelo de criação e difusão institucional” -, no qual é enfatizado o pilar regulativo, tendo em vista o formalismo que atua

no país como mecanismo institucional coercitivo de mudança social, sendo tal característica “uma instituição presente na sociedade brasileira” (MACHADO-DA-SILVA et al. 2003, p. 191).

O formalismo, institucionalizado na estrutura social do Brasil, é definido por Machado-da-Silva et al. (2003, p. 188) como a “discrepância entre as normas prescritas legalmente e as atitudes concretas adotadas quando de sua real implementação”. Esses autores esclarecem, ainda, que o formalismo estaria associado aos três pilares institucionais - regulativo, normativo e cognitivo - , e legitimaria, na sociedade brasileira, “o mecanismo institucional coercitivo como instrumento de manutenção da ordem e, paradoxalmente, de transformação social” (ibid., 191).

A institucionalização é vista por Tolbert e Zucker (1997) como um conjunto de processos sequenciais – *habitualização*, *objetificação* e *sedimentação* - que sugerem variabilidade nos níveis de institucionalização. O primeiro desses processos, a *habitualização*, envolveria a geração de novos arranjos estruturais em resposta a problemas ou conjuntos de problemas organizacionais específicos, como também a formalização de tais arranjos em políticas e procedimentos de uma dada organização ou um conjunto de organizações que encontrem problemas iguais ou semelhantes. A *objetificação* envolve o desenvolvimento de certo grau de consenso social entre os decisores da organização a respeito do valor da estrutura e a crescente adoção pelas organizações com base nesse consenso. A *sedimentação*, por sua vez, seria um processo que se apóia na continuidade histórica da estrutura e, especialmente, em sua sobrevivência pelas várias gerações de membros da organização.

Os estágios da institucionalização propostos por Tolbert e Zucker (1997) seriam, portanto, os seguintes, dependendo do estado em que os processos se encontram: (1) estágio pré-institucional – processos habitualizados; (2) estágio semi-institucional – processos objetificados e (3) estágio de total institucionalização – processos sedimentados. Embora os estágios pareçam, à primeira vista, seguir uma lógica sequencial, vale ressaltar que existe a possibilidade de que os processos que os compõem obedeçam, na verdade, uma trajetória circular em espiral, com os distintos tipos de processos – habitualizados, objetificados e sedimentados - acontecendo simultaneamente e reiniciando-se por diversas vezes durante o processo de institucionalização (mas não da mesma maneira como ocorreram na trajetória original).

A explicação para essa trajetória distinta daquela proposta por Tolbert e Zucker (1997) - como sendo o grau de institucionalização uma seqüência linear de eventos ordenados temporalmente - estaria no fato de que os três tipos de processos existiriam no mundo real em momentos simultâneos, ou seja, a sociedade e cada uma de suas partes seriam simultaneamente

caracterizadas por esses três momentos do processo de institucionalização (BERGER; LUCKMANN, 1966). Essa ressalva é feita por Machado-da-Silva e Gonçalves (1998) que alertam que os estágios da institucionalização de Tolbert e Zucker (1997) foram baseados na transposição dos momentos da institucionalização apresentados por Berger e Luckmann (1966), que os exploraram no nível individual, para o nível organizacional, dando origem aos três estágios anteriormente apresentados (pré, semi e totalmente institucionalizado).

Definidos seus conceitos essenciais – *instituição* e *institucionalização* –, pode-se afirmar que a Teoria Institucional mostra como as propriedades simbólicas das organizações ajudam-nas a assegurar o suporte de interesses externos (CLEGG; HARDY, 1998). Reed (1998) argumenta que a teoria institucional tem, como preocupação central, o processo cultural e político por meio do qual atores e seus interesses/valores são institucionalmente construídos e mobilizados no apoio de certas lógicas organizacionais em detrimento de outras.

Ao conceito de *institucionalização*, deve-se contrapor o de *desinstitucionalização*, que trata da reversão daquele, ou seja, o enfraquecimento e desaparecimento de instituições (SCOTT, 2001), que ocorreria, provavelmente, devido a “grandes mudanças no ambiente”, como alterações duradouras no mercado ou mudanças radicais em tecnologias (TOLBERT; ZUCKER, 1997, p. 184). Tais ocorrências poderiam, então, permitir a um grupo de atores sociais, cujos interesses estivessem em oposição à estrutura, a ela se opor conscientemente ou explorar suas fraquezas (TOLBERT; ZUCKER, loc. cit.). Scott (2001, *passim*) define, ainda, o conceito de *reinstitucionalização*, que trata da reconstrução de instituições, não necessariamente como existiam originalmente, mas, eventualmente, com “novas lógicas, atores e formas”.

### **3.1.2 O NOVO INSTITUCIONALISMO**

Carvalho e Vieira (2003) repassam a Teoria Institucional nas suas vertentes política, econômica e sociológica – esta última a principal contribuição à Teoria Organizacional –, enfocando as bases históricas da teoria e os textos clássicos que iniciaram uma ruptura com o “Velho Institucionalismo” e que deram lugar a uma abordagem com maior poder explicativo da realidade organizacional, segundo esses autores, denominada de neo-institucionalismo (ou Novo

Institucionalismo)<sup>16</sup>. As definições de *instituição* e *institucionalização* apresentadas anteriormente seguem essa corrente teórica, sendo aquelas adotadas nesta dissertação.

Essa abordagem é resultante da progressão dos estudos acerca da Teoria Institucional, tendo-lhe contribuído para novos significados e entendimentos (POWELL; DIMAGGIO, 1991), não obstante autores como Abell (1995, p. 3) considerarem que o Novo Institucionalismo “não parece ser um campo de pensamento totalmente homogêneo”. Nesta dissertação será utilizada a perspectiva neo-institucional, estando o interesse restrito apenas à sociologia das organizações, não se confundindo com estudos dessa corrente teórica voltados às ciências políticas ou econômicas<sup>17</sup> – embora se considere que a ação econômica esteja imbricada nas estruturas e relações sociais contemporâneas (GRANOVETTER, 1985 apud FOUNTAIN, 2001).

Reed (1998) afirma que a literatura baseada no neo-institucionalismo reforça a importância das questões relativas à distribuição institucionalizada de forças econômicas, políticas e culturais em sociedades desenvolvidas e em desenvolvimento. Além disso, seria característico do Novo Institucionalismo um foco no desenvolvimento histórico e na contextualização estrutural de organizações (REED, 1998). Mendonça e Amantino-de-Andrade (2003, p. 17), por sua vez, enfatizam que o Novo Institucionalismo surgiu destacando “o papel das normas culturais e dos elementos do amplo contexto institucional, como as normas profissionais e a ação do Estado na construção de estruturas e processos organizacionais”.

### **3.1.3 AMBIENTES INSTITUCIONAIS E ISOMORFISMO**

A ênfase na atuação de modo mais amplo de forças sociais e culturais na análise da dinâmica das organizações é que teria incentivado a pesquisa em torno do que Scott (2001, p. xx) denominou “ambiente institucional”. Essa noção de ambiente pode ser percebida a partir de dois enfoques distintos (não-mutuamente exclusivos): técnico e institucional. Scott (2001) ressalta que, embora as organizações sejam moldadas por ambos os tipos de forças (técnicas e institucionais), alguns tipos de organizações seriam mais fortemente influenciadas por umas do que por outras.

---

<sup>16</sup> Os aspectos que diferenciam o “novo” do “velho” institucionalismo são discutidos em Selznick (1996). Para um enfoque crítico sobre as bases teóricas que informam a perspectiva neo-institucional, verificar Prates (2000).

<sup>17</sup> Para uma revisão dos primeiros trabalhos em Teoria Institucional nos segmentos da Economia, Ciência Política e Sociologia, consultar Scott (1998, p. 1-19).

Organizações fortes podem surgir em qualquer um desses ambientes, mas ao menos um deles deve estar bem desenvolvido (SCOTT; MEYER, 1991).

O ambiente *técnico* (SCOTT, 1998), considerando que toda organização precisa efetivar trocas com o ambiente, é, numa visão ampla, concernente a todos os aspectos relevantes ao estabelecimento e consecução das metas da organização; numa visão restrita, está relacionado à natureza e fontes de recursos, mercados consumidores e concorrentes. Tais ambientes podem ser definidos, portanto, como aqueles nos quais um produto ou serviço é produzido e trocado (comercializado) em um mercado no qual as organizações que dele participam são recompensadas pelo efetivo e eficiente controle de seus sistemas de produção (SCOTT; MEYER, 1991).

O ambiente *institucional* considera que as organizações são moldadas por estruturas políticas e legais (SCOTT, 1998). Instituições, nesse tipo de ambiente, consistiriam de estruturas cognitivas, normativas e reguladoras, e de atividades que provêm estabilidade e significado ao comportamento social. Define-se, portanto, tais ambientes como aqueles caracterizados pela elaboração de regras e requerimentos aos quais as organizações individuais devem se conformar se elas pretendem receber suporte e legitimidade (SCOTT; MEYER, 1991). O conceito de legitimidade é definido por Suchman (1995, p. 4) como:

uma percepção ou suposição generalizada de que as ações de uma entidade são desejáveis, próprias ou apropriadas dentro de algum sistema de normas, valores, crenças e definições socialmente construído.

Em relação ao isomorfismo institucional - definido por Fountain (2001, p. 8) como “processos por meio dos quais organizações de um determinado campo [organizacional] conformam-se a influências normativas, imitam outras ou são coagidas por atores detentores de poder em seus ambientes para adoção de [determinadas] práticas” -, cabem algumas considerações sobre o assunto. DiMaggio e Powell (1991) explicam que os mecanismos isomórficos resultam em homogeneização das ações das organizações, com relação ao ambiente institucional onde atuam, sendo classificados como: (1) *coercitivos*: referente à influência política e legal; (2) *miméticos*: referente à adoção de padrões em resposta à incerteza e (3) *normativos*: referente aos padrões profissionais (profissionalização).

Para o presente estudo, serão de especial interesse os mecanismos isomórficos do primeiro tipo (coercitivos), tendo em vista encontrarem-se os órgãos governamentais num setor organizacional de natureza institucional sujeito a fortes influências de aspectos políticos e legais

(SCOTT; MEYER, 1992). Logo, para sobreviver nesse tipo de ambiente, as agências governamentais precisam, necessariamente, de legitimidade junto a seus constituintes.

### **3.1.4 NÍVEL DE ANÁLISE E CONTEXTO INSTITUCIONAL DE REFERÊNCIA**

Outras observações importantes para situar esta pesquisa em relação à sua base institucional referem-se à ênfase a ser dada em relação ao (1) nível de análise (MACHADO-DA-SILVA; GONÇALVES, 1998; SCOTT, 2001) e ao (2) contexto institucional de referência (MACHADO-DA-SILVA; FONSECA; FERNANDES, 2000).

Scott (2001) define os *níveis de análise* em seis categorias, variando do macro para o micro: (1) sistema mundial, (2) sociedade, (3) campo organizacional, (4) população organizacional, (5) organização e (6) subsistema organizacional. Estabeleceu-se para esta dissertação o nível de sociedade, ou seja, uma perspectiva interorganizacional com o intuito de serem investigadas as interações institucionais entre órgãos do governo, empresas, Terceiro Setor, setor acadêmico e demais organizações que se relacionem com ações do governo eletrônico no nível federal. Nesse sentido, Scott e Meyer (1992, p. 134) observam que o mecanismo de implementação de políticas públicas é, necessariamente, um sistema interorganizacional, definido por esses autores como “um conjunto de ligações verticais e horizontais conjugando sistemas administrativos de nível superior com aqueles de nível inferior e sistemas de um determinado local com aqueles localizados em outros locais”.

O contexto nacional conforma o segundo aspecto anteriormente mencionado, relativo ao *contexto institucional de referência*, que, segundo destacam Machado-da-Silva e Gonçalves (1998, p. 226), traz à tona a distinção analítica entre ambientes técnicos e institucionais em diferentes níveis de análise – que podem considerar os contextos local, regional, nacional ou internacional -, enriquecendo “sobremaneira a abordagem da dinâmica de transformação organizacional”. Esses autores observam que, no caso da sociedade brasileira, na qual é fator preponderante a diversidade de condições de competição e de mercado, de um lado, e de condições culturais e sociais, de outro, essa noção de contexto é relevante pois a “consideração das pressões institucionais nos diferentes níveis e sua articulação com os esquemas interpretativos dos dirigentes organizacionais pode propiciar interpretações mais adequadas do fenômeno da estabilidade e da mudança organizacional” (MACHADO-DA-SILVA; GONÇALVES, 1998, p. 226).

Deve-se destacar, mais uma vez, que a abordagem analítica aqui considerada é aquela que tem um enfoque interorganizacional, não obstante a existência de estudos que envolvem o nível intraorganizacional, e mesmo relações entre este e o nível interorganizacional (TOLBERT; ZUCKER, 1997). Scott e Meyer (1991) lembram a importância dessa abordagem com relação à Teoria Neo-institucional, pois esta vê a institucionalização ocorrendo no nível de setor ou de sociedade e, conseqüentemente, com foco interorganizacional. Formas organizacionais, componentes estruturais e regras, não organizações específicas, são institucionalizados (SCOTT; MEYER, 1991).

Selznick (1996, p. 271), autor representativo do “velho” institucionalismo, considera possível uma organização específica se institucionalizar: “quando uma organização está ‘institucionalizada’ ela tende a possuir um caráter especial e a alcançar uma competência distintiva ou, talvez, uma incapacidade construída internamente ou treinada”. Esse é apenas um dos muitos aspectos que geram discussões sobre as similaridades/diferenças entre o “novo” e o “velho” institucionalismo. Para os fins desta dissertação, as instituições são entendidas segundo a perspectiva neo-institucional.

Além de situar a teoria em evidência quanto às noções de nível de análise e contexto institucional de referência, vale se deter um pouco mais sobre os conceitos de “campos organizacionais” e “setores societários” apresentados no Novo Institucionalismo, pois, de acordo com Scott (2001, p. 43), tais conceitos “ajudam a limitar ambientes nos quais processos institucionais ocorrem”. Como possuem definições distintas, cabe diferenciá-los até mesmo para que se compreenda de maneira clara, nas seções de análise adiante apresentadas nesta dissertação, a opção por um exame do governo eletrônico no nível de sociedade no Brasil (setor societário).

Um *campo organizacional*, na definição de Scott (1998), seria uma área determinada da vida institucional, como: fornecedores-chave, consumidores, agências reguladoras e outras organizações que fornecem serviços ou produtos similares. Esse conceito visaria isolar para análise um sistema de organizações operando na mesma região geográfica, agrupadas por ligações de relação ou por compartilharem regras culturais e sistemas de propósitos semelhantes. Tais campos seriam delimitados por critérios culturais e de relação e uma de suas funções principais seria estudar os modos como as organizações, individualmente, e seus integrantes, podem influenciar o ambiente no qual atuam.

Um *setor societário*, por sua vez, é conceituado por Scott e Meyer (1991) para incluir todas as organizações, dentro de uma sociedade, que estejam fornecendo um determinado tipo de



produto ou serviço, juntamente com seus conjuntos organizacionais associados: fornecedores, financiadores, reguladores e assim por diante. Um setor societário é definido, portanto, como (1) uma coleção de organizações operando no mesmo domínio, identificado este pela similaridade de seus serviços, produtos ou funções, (2) juntamente com aquelas organizações que criticamente influenciam a performance das organizações focais: por exemplo, grandes fornecedores e clientes, proprietários e reguladores, fontes de financiamento e competidores. O termo “societário” indica a possibilidade de que os setores organizacionais em sociedades modernas podem se estender de atores do nível local para o nacional, e mesmo para o internacional. Logo, seus limites são funcionais e não geográficos.

Scott (1992) explica que, embora as definições de limites organizacionais representadas pelos termos “campo” e “setor” possuam similaridades, há diferenças que não podem ser ignoradas. Esse autor propõe três classes de elementos para medir os ambientes organizacionais - elementos de rede, culturais e históricos -, além de três níveis de ambientes – contextos de campo interorganizacional, societário e sistema mundial. Considerando que esta dissertação utiliza o conceito de setor societário para investigar o governo eletrônico no Brasil, a atenção se voltará aqui somente a esse conceito. Scott (1992, p. 170) destaca que o Estado, como elemento *de rede*, é o ator central nesse nível de análise: “o poder do Estado é geral e afeta todos os campos ou setores interorganizacionais, mas não igualmente”. A estrutura federalista é um exemplo de condicionante *cultural* apontado por esse autor como um outro elemento a ser considerado. O elemento *histórico* nesse tipo de ambiente, de acordo com Scott (1992), é aquele que leva em consideração as mudanças que os setores sofrem ao longo do tempo pela influência do amplo contexto histórico e social no qual estão inseridos.

Na conformação de um determinado setor societário interessa saber, por exemplo, como sua lógica pode ser descrita, ou seja, como os processos institucionais ocorrem e quais são seus padrões de desenvolvimento. A lógica institucional refere-se, segundo Scott (2001, p. 39), “aos sistemas de crenças e práticas relacionadas que predominam em um campo organizacional”. Friedland e Alford (1991, p. 248) explicam o conceito como um “conjunto de práticas materiais e construções simbólicas” que constituem os princípios organizacionais de uma determinada ordem institucional, sendo que tal lógica está disponível para elaboração por organizações e indivíduos. A lógica empregada, de acordo com Scott (1994, p. 60), “varia com o tempo, através das sociedades e campos organizacionais”.

Para melhor compreensão dessa definição, há que se perceber, ainda, a *rationale* que predomina em ambientes institucionais, conceito que provê “uma explicação que faz com que ações passadas sejam compreensíveis e aceitáveis para terceiros, o que torna uma organização responsável por suas ações passadas” (SCOTT; MEYER, 1991, p. 124).

A fim de explicar a estruturação de setores societários, Scott (2001, p. 202) propõe oito dimensões que auxiliam, por conseguinte, na descrição de sua lógica institucional, por facilitarem a investigação de processos de mudança institucional:

- a) *centralização de recursos*: extensão na qual recursos financeiros empregados pelos atores do setor são concentrados;
- b) *unidade de governança*: extensão na qual as estruturas de governança são congruentes na jurisdição e consistentes no sistema de regras enunciado e imposto;
- c) *modo de governança público-privado*: extensão na qual autoridades públicas *versus* privadas exercem controle sobre o setor;
- d) *isomorfismo estrutural*: extensão na qual atores organizacionais do setor conformam-se a um único arquétipo ou modelo estrutural;
- e) *coerência nos limites organizacionais*: extensão na qual as formas organizacionais do setor exibem limites claros e bem demarcados;
- f) *consenso na lógica institucional*: extensão na qual atores no setor seguem e aderem às mesmas crenças gerais e receitas de ação ao executar as atividades do setor;
- g) *ligações organizacionais*: extensão na qual há um número relativamente grande de conexões formais e informais entre atores organizacionais no setor;
- h) *clareza dos limites do setor*: extensão na qual existe insulamento relativamente alto e separação entre atores e estruturas do setor em relação a setores vizinhos.

### **3.1.5 PODER E TOMADA DE DECISÃO**

Entende-se que a Teoria Institucional, por se conformar inicialmente (em sua forma tradicional) como um modelo de metanarrativa interpretativa baseado no poder - cuja problemática principal é a dominação (REED, 1998) -, contribui para o entendimento de como a governança do

Estado é alterada – supostamente incrementada – ao se introduzirem novos sistemas e processos e, ainda, se alterarem estruturas.

Galbraith (2000) argumenta que as mudanças pelas quais as organizações passam – especialmente as estratégicas – requerem alterações na estrutura formal e nos processos (sistemas) organizacionais, o que, de acordo com esse autor, relaciona-se à dimensão “poder”. *Poder*, nesse caso, estaria ligado, principalmente, à capacidade de “alocar e coordenar os limitados recursos” (GALBRAITH, 2000, p. 141). Em processos de mudança, a estrutura formal criaria posições de poder para controlar tais recursos e os processos organizacionais envolvidos na alocação desses recursos também seriam afetados, aspectos que forçariam, por conseguinte, uma redistribuição de poder na organização (GALBRAITH, 2000).

Intimamente ligada a questões de poder, a *tomada de decisão* em ambientes institucionais, especificamente em setores societários, foi tratada por Scott e Meyer (1991). Esses autores argumentam que é largamente reconhecida, em setores públicos, “a tendência crescente do Estado e, particularmente, dos governos nacionais em dar suporte e regular um amplo conjunto de produtos e serviços” (SCOTT; MEYER, 1991, p. 129). Para esse ambiente complexo, especialmente no nível federal, Scott e Meyer (1991) propõem dois tipos de distinção para caracterizar, primeiro, os tipos de decisão e, segundo, sua distribuição entre as unidades que conformam o setor.

Os tipos de decisão são identificados como: (1) *decisões programáticas* - referem-se ao direito de determinar os propósitos e as metas para os quais as atividades do setor serão direcionadas; (2) *decisões instrumentais* - referem-se ao direito de determinar os meios ou procedimentos a serem empregados na consecução dos objetivos do setor e (3) *decisões de financiamento* - referem-se ao direito de determinar qual o nível de recursos que será despendido e/ou como os recursos serão alocados entre atividades de programas e entre unidades dentro do setor.

O segundo tipo de distinção trata da variação na distribuição dos direitos à tomada de decisão no setor, que, por sua vez, desmembra-se em três aspectos: (1) *centralização-descentralização* refere-se à extensão na qual as decisões são efetivadas em níveis mais altos (federal, por exemplo) em detrimento de níveis mais baixos (municipal, por exemplo) dentro de um setor; (2) *fragmentação-unificação* refere-se à extensão na qual as decisões são integradas ou coordenadas em qualquer um dos níveis do setor e (3) *federalização-concentração* refere-se à

extensão na qual as decisões são efetivadas de modo independente em múltiplos níveis dentro de um mesmo setor.

### ***3.1.6 LIMITAÇÕES E POSSIBILIDADES DA PERSPECTIVA***

Embora tenha sido delineada, na introdução desta subseção, uma suposta crítica ao papel do funcionalismo, deve-se lembrar que a própria Teoria Institucional parte de abordagens funcionalistas que estudam como as propriedades simbólicas fornecem apoio a partir de interesses externos que, por sua vez, ajudam a salvaguardar a sobrevivência organizacional (CLEGG; HARDY, 1998). Além de ter como ponto de partida o funcionalismo, o que, não necessariamente, é um aspecto negativo em relação à sua base de formação teórica, a perspectiva institucional sofre com seu baixo grau de institucionalização (TOLBERT; ZUCKER, 1997).

Esse quadro atualmente vivenciado pela Teoria Institucional é resultante, conforme argumentam Tolbert e Zucker (1997, p. 186), da falta de contribuição teórica e empírica dessa perspectiva para responder questões relacionadas a:

- (1) como e quando as escolhas ou linhas de ação alternativas se tornam socialmente definidas;
- (2) quem age para causar a mudança e para difundi-la para organizações múltiplas, e por quê; e
- (3) quais são os benefícios potenciais de se criarem estruturas semelhantes, ou de convergir para as mesmas estruturas, que levam ao isomorfismo institucional que observamos com tanta frequência.

As limitações da perspectiva institucional indicadas por Tolbert e Zucker (1997) apontam no sentido de que, para se consolidar na análise organizacional, essa abordagem precisa percorrer um caminho que agregue contribuições tanto conceituais como empíricas, sobretudo na investigação de como ocorrem as condições e os processos que fazem com que as estruturas organizacionais se institucionalizem. Outras limitações são encontradas no Novo Institucionalismo, por não existir nessa corrente um entendimento claro sobre a ação e a mudança, o que leva a não serem devidamente respondidas questões como “por que”, “como” e “onde” as ações são produzidas e as mudanças ocorrem (SCOTT, 1991).

A Teoria Institucional visa entender, portanto, como as organizações, ao adotarem procedimentos em seu ambiente técnico-institucional – com o uso de estratégias de legitimação -, buscam aceitação junto a seus constituintes. Dessa forma, tal teoria contribui para o entendimento

do ambiente no qual as transformações proporcionadas pelas TIC ocorrem. Tais reflexões sobre o ambiente institucional são importantes pois este se constitui em “variável fundamental para o desempenho econômico, para o investimento” (PAIVA, 2002), sendo inegável que boas condições institucionais na esfera governamental acabam por impulsionar novos projetos e gerar desenvolvimento nos demais setores da sociedade.

### **3.2 REFORMA ADMINISTRATIVA E NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

#### **3.2.1 ASPECTOS GERAIS**

A crise fiscal, à qual se seguiram movimentos de reforma administrativa, e o advento da Sociedade da Informação forçaram governos a procurar novas formas de melhorar a prestação de seus serviços, sendo que uma das respostas encontradas foi o uso de tecnologias para tornar a atuação de suas unidades menos dispendiosa e capazes de fornecer respostas mais ágeis aos usuários de serviços públicos. As teorias da Nova Administração Pública abordam – entre muitos outros aspectos – essa temática.

A expressão “Nova Administração Pública” [NAP] (*New Public Management*, termo original em inglês, ou “Nova Gestão Pública”, conforme tradução utilizada por Gaetani [1999]) apareceu inicialmente no início dos anos 90, como resultado da investigação acadêmica em países anglo-saxões, especialmente Reino Unido, Austrália e Nova Zelândia, acerca de novos temas, estilos e padrões inseridos na administração pública desses países a partir da década de 80 (BARZELAY, 2001).

A NAP é definida por Barzelay (2000, p. 230) como: “um campo de discussão profissional e de políticas – conduzido internacionalmente – sobre assuntos relacionados à gestão pública, incluindo gestão de políticas públicas, liderança executiva, projeto de organizações programáticas e operações de governo.” Contudo, o *mix* de teorias tentando definir o que seria a NAP parece levar os principais autores dessa temática a afirmarem que o campo ainda não tem definições consolidadas (FERLIE et al. 1996) e a terem dúvidas sobre a aplicabilidade de suas “receitas” para a administração dos governos (BARZELAY, 2001).

Embora o termo Nova Administração Pública tenha ganhado força especialmente pela atuação de autores anglo-saxões, ainda em meados da década de 70, Massenet (1975) intitulou de *La Nouvelle Gestion Publique* (“A Nova Gestão Pública”) a obra de sua autoria que abordou, a

partir da observação da administração pública francesa, diversos aspectos que viriam a ser tratados, anos depois, pelas teorias da Nova Administração Pública. Massenet (1975) explorou as transformações pelas quais vinham passando as organizações públicas francesas, que estavam em busca da flexibilidade, em duas principais vertentes complementares: descentralização da tomada de decisão e articulação com outros atores sociais, especialmente os usuários de serviços públicos. Esse autor alertava para o fato de que as “receitas” importadas do setor privado deveriam ser adaptadas ao setor público levando-se em consideração o seu contexto específico.

Ferlie et al. (1996) ressaltam a “ideologia” presente na importação de modelos gerenciais da administração privada para a esfera pública – o “gerencialismo” -, principal característica que conformou as teorias da NAP e que foi capaz de delinear quatro modelos básicos, representando um movimento evolutivo a partir da administração pública tradicional:

- a) NAP – Modelo 1: dirigido à eficiência, pois considerava o serviço público tradicional lento, burocrático e ineficiente;
- b) NAP – Modelo 2: voltado a movimentos de *downsizing* e descentralização, buscando redução de gastos governamentais e formas mais flexíveis de gestão (redes organizacionais);
- c) NAP – Modelo 3: a busca da excelência seria o principal objetivo desse modelo, com especial interesse na gestão da mudança e inovação na esfera pública, além de considerar a cultura organizacional como um importante fator a ser considerado;
- d) NAP – Modelo 4: Orientação ao Serviço Público, nesse modelo, representa uma fusão de idéias gerenciais advindas da administração privada para aplicação em organismos públicos, com preocupações como qualidade dos serviços prestados, oportunidade de participação dos usuários nas decisões de gestão pública e construção do conceito de cidadania.

O gerencialismo no serviço público foi explicado por Abrucio (1997) a partir de três modelos não-excludentes, sistematizados a partir de visões da administração pública inglesa que surgiram do debate sobre a aplicação de teorias advindas da administração privada para aplicação no setor público:

- a) o *modelo gerencial puro*, que pretendia sensibilizar os contribuintes para o pagamento de impostos via eficiência e produtividade dos serviços públicos;

- b) o *Consumerismo*, que incorpora à perspectiva do usuário – definido como “consumidor” de serviços públicos - a qualidade dos serviços prestados;
- c) a *Orientação ao Serviço Público*, que resgata a noção de esfera pública e o dever social de prestação de contas sobre o funcionamento estatal (*accountability*).

Observa-se, também, que, desde os anos 80, alterações na estrutura, processos e cultura vêm sendo propostas para “mudar” a maneira como os governos gerenciam seu aparato administrativo (BRESSER PEREIRA, 1998). Esses movimentos de mudança organizacional nas estruturas administrativas governamentais são mais facilmente reconhecíveis quando se consulta a literatura sobre Reforma do Estado ou sobre a Nova Administração Pública (GUIMARÃES; MEDEIROS, 2003; LANE, 2000). Barzelay (2001) alerta, contudo, que os enfoques da NAP [com relação à mudança organizacional] são diversos e devem ser analisados em partes distintas, e não holisticamente.

Com relação ao conceito de mudança organizacional, este foi explorado pelos estudiosos da NAP, conforme observa Barzelay (2001), em termos das grandes mudanças de regras institucionais necessárias para “reformular” o Estado, ou seja, alterações nas regras de planejamento e administração financeira, serviço civil e relações de trabalho (com os servidores públicos), compras governamentais, organização e métodos, auditoria e avaliação. A NAP, nesse contexto de mudanças, não prescreve o que deve ser feito na reforma do setor público, mas recomenda uma nova abordagem para os governos que pretendem aumentar a eficiência na provisão de serviços públicos (LANE, 2000).

Essa revisão teórica em torno das teorias da Nova Administração Pública deve ser vista com cautela em termos práticos quando confrontada com o potencial das TIC para transformação da administração pública, devendo ser pesados os possíveis pontos positivos – ganhos em eficiência, por exemplo - e negativos – como adaptabilidade a diferentes países - dessa corrente teórica quando aplicada a países como o Brasil:

Nós conhecemos agora as limitações da revolução NAP, especialmente em contextos de desenvolvimento, políticos, culturais e burocráticos completamente diferentes daqueles nos quais a NAP se originou e nos quais ocorreram os resultados mais louváveis. Contudo, o exemplo dos países que implementaram a NAP foi bem documentado e está prontamente disponível para ser copiado. (...) Sua mensagem central é irrefutável: contanto que o interesse público esteja suficientemente protegido (...), qualquer medida que as organizações da administração pública possam adotar para diminuir custos e aumentar a efetividade é bem-vinda (NAÇÕES UNIDAS, 2003, p. 27).

A inserção do conceito de mudança nas reformas dos aparatos administrativos é destacada por Heeks (2002a, p. 10), que argumenta que um dos conceitos de reforma do setor público é “a mudança dentro de organizações do setor público que buscam melhorar sua performance”. A agenda de tais reformas, originada da ideologia neoliberal segundo esse autor, normalmente inclui componentes como: (1) melhoria da eficiência; (2) descentralização; (3) maior transparência e responsabilização; (4) melhor administração dos recursos humanos e financeiros do Estado e (5) maior relação com o mercado (relações público/privado).

Além do conceito de mudança, outros conceitos tratados com destaque na literatura da NAP são as *políticas de gestão pública* e o processo de *agenda setting*. O primeiro conceito é explorado por Barzelay (2003, p. 3) no contexto da dinâmica do processo de formulação de tais políticas, com ênfase em proposições sobre os modos como ocorrem as falhas, trocas de determinados serviços por outros e boas práticas, processos esses que são usados pelos governos para mudar a gestão das políticas com o intuito de aprimorá-las. Esse autor define as políticas de gestão pública como:

regras institucionais e rotinas organizacionais do governo como um todo, e não como arranjos que são específicos a departamentos governamentais individualmente. Essas regras e rotinas estão subdivididas nos seguintes grupos: processo de planejamento de gastos e administração financeira, serviço público e relações de trabalho, contratações; organização e métodos, e auditoria e avaliação. (...) O conceito trata da gestão do governo concebido holisticamente, de um ponto de vista funcional, por meio da inclusão de aspectos como dinheiro, pessoas, organização e tecnologia administrativa em vez de tratá-los como áreas de interesse próximas não-relacionadas. (BARZELAY, 2003, p. 3)

O segundo conceito, de *agenda setting*, pode ser traduzido como o “estabelecimento da agenda governamental de políticas públicas” e é caracterizado por Barzelay (2003) como um dos três tipos de eventos que compõem processos de mudanças nas políticas, sendo os outros dois eventos a especificação de alternativas e a tomada de decisão. Esse autor apresenta a seguinte definição para o conceito:

**Estabelecimento da agenda governamental de políticas públicas:** Processo mediante o qual se identifica, através de formulação, aqueles problemas de política que se incluem na agenda governamental de políticas públicas e, como tal, recebem séria atenção por parte daqueles que podem influenciar na “decision-making” [tomada de decisão] com respeito à seleção e autorização de políticas públicas. O estabelecimento da agenda inclui tanto o processo de definição de uma situação dada como um problema que exige a ação pública para resolvê-lo, como o processo mediante o qual essa

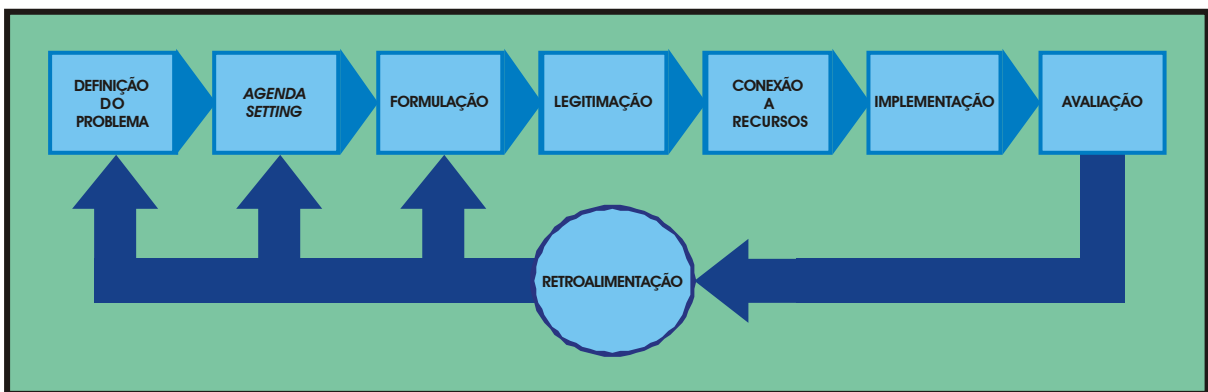


definição consegue alcançar a atenção dos políticos e outros tomadores de decisão. (ibid., p. 13 - grifo do autor)

O processo de estabelecimento da agenda governamental de políticas públicas, argumenta Barzelay (2001), vem sendo fortemente influenciado por compromissos eleitorais para incrementar a performance macroeconômica e para conter o crescimento do setor público, assim como para obtenção de um aumento na percepção de que as burocracias públicas são ineficientes. Envolve, também, a chamada de atenção pública e oficial sobre uma determinada política, de modo que ela seja incluída como um item da agenda de políticas do governo. Frey (2000, p. 227) explica como os temas se inserem nesse processo de formulação das políticas públicas:

(...) somente na fase do “agenda setting” se decide se um tema efetivamente vem sendo inserido na pauta política atual ou se o tema deve ser excluído ou adiado para uma data posterior, e isso não obstante a sua relevância de ação. Para poder tomar essa decisão, é preciso pelo menos uma avaliação preliminar sobre custos e benefícios das várias opções disponíveis de ação, assim como uma avaliação das chances do tema ou projeto de se impor na arena política.

A Figura 4 resume de modo didático o processo linear de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas, que começa com a identificação do problema, passando pela fase de estabelecimento da agenda e culminando com a avaliação e retroalimentação. Peters (1996, p. 32-33) reconhece as fraquezas desse modelo caso seja assumido como sendo idêntico ao processo “real” de gestão das políticas na administração pública, mas indica suas potencialidades como “um dispositivo heurístico útil para observar o que deve acontecer para as políticas serem construídas”.



**Figura 4 - Modelo linear do processo das políticas públicas**

Fonte: Peters (1996, p. 33)

Considerando que um conceito que se insere no processo referenciado na Figura 4, qual seja, o de *tomada de decisão*, é de interesse à presente pesquisa, cabe mencionar, portanto, a

definição apresentada por Barzelay (2003, p. 5) a fim de complementar a revisão institucional acerca desse conceito explorada anteriormente na Subseção 3.1.5 desta dissertação:

Tomada de decisão envolve a resolução de ambigüidade e conflito sobre se alternativas específicas são respostas satisfatórias a temas da agenda de políticas, sob a ótica dos líderes governamentais. (...) [No contexto desse conceito], alternativas às políticas são aprovadas, vetadas ou postas de lado para consideração em um futuro indefinido.

Quanto ao alinhamento do governo eletrônico a iniciativas de reforma da administração pública, nota-se que as chances de transformação (mudança) com sucesso são maiores quando o e-gov faz parte de um contexto maior, enraizado em uma política global de reforma administrativa, tendo em vista que as “mudanças em sistemas de informação têm sido sempre uma parte essencial de toda mudança organizacional no governo” (HEEKS, 2002a, p. 20). Além disso, Heeks e Bhatnagar (2002) alertam que o sucesso ou fracasso de reformas administrativas baseadas em TIC dependem crucialmente da extensão da diferença existente entre o que se concebe no planejamento e a realidade encontrada no ambiente no qual as ações de reforma serão implementadas - com o uso de e-gov, por exemplo. Ou seja, quanto menor esse “vácuo de concepção-realidade” (HEEKS; BHATNAGAR, 2002), maiores serão as chances de sucesso.

Nesse cenário em constante mudança, as inovações ocasionadas pelo uso de novas tecnologias estariam levando os governos a tornarem-se menos “densos” em termos de regras que disciplinam seus servidores e o uso do dinheiro público, e menos “insulados” com relação a métodos de administração, gerência de recursos humanos e estruturação de suas unidades, mecanismos estes usualmente utilizados em empresas privadas (DUNLEAVY; HOOD, 1993). Além disso, num mundo em que novas formas organizacionais são oriundas, em grande parte, de mudanças radicais na tecnologia da informação (CLEGG; HARDY, 2001), alternativas viáveis à tradicional burocracia vão surgindo, sendo de se esperar que haja um crescente interesse em avaliar como ocorrem processos de mudança nesse novo contexto do setor público, no qual se identificam, de modo não muito claro, modelos conhecidos como pós-burocráticos (FOUNTAIN, 2002).

Medeiros (2004) defende que ainda não teria ocorrido a mudança do modelo tradicional burocrático para um novo paradigma “pós-burocrático”, capaz de suplantar seus fundamentos básicos, especialmente em termos da forma de racionalidade e legitimidade utilizadas. Além disso, segundo esse autor, como a prática na administração governamental estaria evidenciando, os preceitos da Nova Administração Pública ainda conviveriam lado a lado com a teoria proposta por Max Weber. Para Lane (2000), os mecanismos institucionais de governança,

mais nos países em desenvolvimento que naqueles desenvolvidos, ainda se baseiam essencialmente na teoria weberiana.

O governo eletrônico impõe, portanto, uma nova maneira de se trabalhar coletivamente, ou seja, de modo cooperativo, que obriga, antes de tudo, que sejam transpostos limites e estruturas tradicionais – tanto organizacionais quanto políticas – para que as inovações representadas por novas tecnologias passem a ser um fator de mudança no âmbito das organizações públicas. Esse contexto, por sua vez, força as administrações públicas a constantemente se modernizar, reduzir custos e mesmo se aproximar de formas de gestão encontradas em organizações privadas (DUNLEAVY; HOOD, 1993; FERLIE et al., 1996; OSBORNE; GAEBLER, 1992), fatores que, na prática, podem ser visualizados em projetos de e-governo.

### 3.2.2 O CONCEITO DE ACCOUNTABILITY

Um dos conceitos que ganhou força a partir do desenvolvimento das teorias da Nova Administração Pública foi o de *accountability*, que se traduz pela responsabilidade do agente tanto pela tomada de decisões como por sua implementação e pela obrigação de prestar contas tanto por ações como por omissões (BRANCO, 2000). Implica, ao longo do cumprimento de sua missão, no atendimento de exigências e de expectativas diversas que podem abranger um contexto significativo de exigências originadas de uma gama variada de grupos sociais. Em sentido amplo, *accountability* deve incluir, além dos aspectos concernentes à regular utilização de recursos públicos, conceitos como eficiência e desempenho na provisão de serviços: acesso, qualidade, custo, confiabilidade e disponibilidade.

A *accountability*, segundo Campos (1989), trata da relação da burocracia e das elites políticas com a sociedade e o controle que esta deve exercer sobre os administradores públicos. Sua tradução para o português englobaria as idéias de “transparência” na condução das ações, efetiva “prestação de contas” na utilização dos recursos públicos e “responsabilização” dos gestores públicos, tanto por suas ações como omissões. Para Minogue, Polidano e Hulme (1998, p. 5), o conceito “envolve a existência de mecanismos que assegurem que os servidores públicos e os líderes políticos sejam responsáveis por suas ações e pelo uso de recursos públicos, e irá requerer um governo transparente e uma imprensa livre”.

Campos (1989) afirma que *accountability* não é uma questão de desenvolvimento organizacional ou de reforma administrativa, ou seja, a simples criação de mecanismos de controle

burocrático não tem se mostrado suficiente para tornar efetiva a responsabilidade dos servidores públicos. Ainda segundo Campos (1989), quando as atividades governamentais se expandem e aumenta a intervenção do governo na vida do cidadão, a preservação dos direitos democráticos requer um controle efetivo da cidadania organizada: uma sociedade desmobilizada não será capaz de garantir a *accountability*.

Akutsu (2002, p. 42-43) argumenta que o conceito de *accountability* envolveria duas partes: “a primeira que delega responsabilidade para que a segunda proceda à gestão dos recursos e, ao mesmo tempo, gera a obrigação daquele que administra os recursos de prestar contas de sua gestão, demonstrando o bom uso desses recursos”. Esse autor esclarece, ainda, que “quando os recursos a serem geridos são públicos, a parte que delega é a Sociedade, representada pelo Poder Legislativo, e a parte delegada é o governo, a quem cabe a responsabilidade final pela gestão dos recursos” (ibid., p. 43). Thiry-Cherques (2003, p. 35) esclarece que a responsabilidade é distinta da sujeição à prestação de contas:

embora ambas compartilhem a implicação de pena, a sujeição à prestação de contas é essencialmente externa à pessoa ou à empresa, isto é, depende da instância à qual se deve prestar contas, enquanto a responsabilidade está referida essencialmente ao objeto do dever, à obrigação moral.

Ribeiro (2002, p. 5) destaca as possibilidades de aumento de *accountability* que a tecnologia de informação trouxe para as atividades do Estado, o que tornaria possível, segundo esse autor, a divulgação praticamente imediata dos atos e ações dos diversos governos, “quase que de forma *on-line*”. Ao mesmo tempo, essas possibilidades trariam novas cobranças que o modelo de Estado tradicional não estaria acostumado a lidar, o que levaria a tentativas de responder a demandas de uma natureza distinta com velhas fórmulas do Estado Burocrático Patrimonialista, o que, por sua vez, levaria ao descrédito do modelo de democracia fundada no Estado Nacional (RIBEIRO, 2002).

O exercício da *accountability* é determinado pela qualidade das relações entre governo e cidadãos, entre burocracia e clientelas. O alto grau de preocupação com a *accountability* ou a ausência desse conceito em uma democracia estão relacionados ao elo desta com a cidadania organizada, sendo explicado pela diferença no estágio de desenvolvimento político do país em questão. A cidadania organizada pode influenciar não só o processo de identificação de necessidades e canalização de demandas, como também pode cobrar melhor desempenho do serviço público, abrindo um caminho para a *accountability*.

Nesse sentido, Matias Pereira (1999) afirma que uma sociedade que não é organizada, ou que seja submissa, não terá condições de fazer prevalecer seus interesses diante daqueles defendidos por determinados segmentos dominantes ou mesmo pelo Estado. Enfim, conforme assinala documento do Banco Mundial (1994), a *accountability* está no centro da boa governança e refere-se a tornar os governos responsáveis por suas ações.

### **3.2.3 A REFORMA ADMINISTRATIVA NO BRASIL**

Os Estados vêm promovendo reformas administrativas há algumas décadas, em especial nas duas últimas. No Brasil, a referência em termos da última reforma se deu com a confecção do documento intitulado “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado” (BRASIL, 1995). Nesse Plano, termos como “gestão empreendedora”, “eficiência”, “eficácia”, “efetividade”, “redução de custos”, “desburocratização”, “metas”, “autonomia”, “flexibilidade administrativa” e outros mais foram utilizados com vistas à formação de um arcabouço de métodos e processos administrativos que pudessem dotar a administração pública de novos instrumentos de gestão, capazes de tornar a atuação do Estado mais ágil, eficiente e efetiva (BRASIL, 1995).

A proposta básica do Plano Diretor era a de “transformar a administração pública brasileira, de burocrática, em gerencial” (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 22). Esse novo modelo de administração – o “gerencialismo” - teria como uma de suas características básicas a “inovação” e seria resultado de uma reforma do Estado que envolveria aspectos políticos, econômicos e administrativos, sendo que estes últimos visariam a “aumentar a governança” (ibid., p. 23). A reforma administrativa seria capaz de criar, portanto, “os meios de se obter uma boa governança” (ibid., p. 36).

Vale esclarecer que o termo “gerencialismo” na administração pública, segundo Ferreira (1996), refere-se aos “desafios de implementar programas voltados para o aumento da eficiência e melhoria da qualidade dos serviços”. Para Abrucio (1997, p. 41), o gerencialismo seria um “pluralismo organizacional sob bases pós-burocráticas vinculadas aos padrões históricos (institucionais e culturais) de cada nação”, não se constituindo num novo modelo, capaz de substituir por completo o antigo padrão burocrático weberiano.

O Plano Diretor (BRASIL, 1995), em seu Capítulo 8, denominado “Projetos”, fez uma primeira tentativa de unir as novas abordagens gerenciais à tecnologia de informação, quando dedicou espaço a dois tópicos de interesse à presente pesquisa: (1) “Rede do Governo” – enfoque

tão-somente nos aspectos de infra-estrutura de uma rede de comunicação de dados do governo – e (2) “Sistemas de Gestão Pública (Controle e Informações Gerenciais)” – primeira tentativa de disponibilizar informações governamentais aos cidadãos por meio eletrônico. Medeiros e Matias Pereira (2003, p. 66) observam que:

À época da publicação do Plano Diretor, em 1995, apesar de a estrutura da Internet no Brasil ainda estar em seus estágios iniciais, já havia uma preocupação no sentido de que os sistemas governamentais pudessem ser acessíveis à sociedade, para que esta pudesse controlar e julgar o desempenho da administração pública.

Apesar de não ter sido o principal propulsor da implementação de novas ferramentas de gestão baseadas nas TIC, o Plano Diretor fez uma abordagem embrionária da questão, ao reservar dois tópicos em seu Capítulo 8 relacionados ao objeto desta pesquisa. Num desses tópicos - 8.2.9 - “Sistemas de Gestão Pública (Controle e Informações Gerenciais)” -, o Plano aborda aspectos relacionados (1) à implementação de sistemas capazes de oferecer transparência às ações do governo federal, (2) à disponibilização de informações gerenciais aos gestores públicos, de modo a facilitar a tomada de decisões e (3) ao acesso facilitado aos cidadãos de dados disponíveis nos sistemas de informação do governo, “por vários meios (com ênfase em sistemas de fácil acesso como a INTERNET)” (BRASIL, 1995, p.67). À época, havia a preocupação de que tais medidas pudessem “incorporar os novos conceitos de gestão do aparelho do Estado” (BRASIL, loc. cit.).

Como principais pontos da reforma, apontados quando das discussões para confecção do Plano Diretor, mas que não necessariamente se concretizaram, encontravam-se aspectos de interesse à presente dissertação. Entre projetos e medidas, dois podem ser ressaltados (id., 1997): (1) controle de custos, por meio da implantação de sistemas de informações gerenciais, particularmente para o acompanhamento de despesas e (2) aplicação das tecnologias da informática visando à melhoria da gestão, de modo a possibilitar a disseminação do trânsito de documentos por meio eletrônico e ao acesso, pelos gerentes, à informação no formato adequado às necessidades do processo decisório.

O próprio governo federal veio a reconhecer, entretanto, anos após a proposta do Plano Diretor para assuntos relacionados às TIC, que “nas suas origens, a reforma administrativa no Brasil conviveu com um estágio pouco evoluído da tecnologia da informação e comunicação. Em especial, desconhecia-se o potencial de realização de transações de toda ordem, em escala global e a custos reduzidos, representado pelo advento da Internet” (BRASIL, 2002c, p. 4).

### 3.3 GOVERNANÇA

#### 3.3.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE O CONCEITO

*Governance*, conforme explica Paiva (2002, p. 9), vem do latim “gubernare” e tem a ver com governo, “com a administração no seu sentido mais genérico”. Lane (2000) traz sua contribuição ao termo, aplicada ao setor público, ao defini-lo como um conjunto de teorias sobre como os governos se articulam para o provimento de serviços em uma sociedade.

De início, deve-se destacar, entretanto, que “governança” é um termo que não tem uma definição única (MINOGUE; POLIDANO; HULME, 1998), tendo em vista ter sido caracterizado de maneiras diferentes por organismos internacionais, como o Ministério do Desenvolvimento Internacional do Reino Unido (*Department for International Development* - DFID), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Banco Mundial, os quais difundiram o conceito e despertaram o interesse acadêmico em torno do tema. Sua definição mais ampla indicaria algo como uma ampla estratégia de reforma para reforçar as instituições da sociedade civil e para tornar os governos mais abertos, responsáveis, transparentes e democráticos.

As Nações Unidas (2002, p. 53-54), por exemplo, definem a governança do seguinte modo:

Governança não é necessariamente uma “entidade física”, nem é o ato de governar sobre cidadãos. É mais realisticamente entendida como um processo: o processo por meio do qual instituições, organizações e cidadãos “guiam” a si próprios. Governança trata, também, da interação entre o setor público e a sociedade, e de como esta se organiza para a tomada de decisão coletiva, de modo a que sejam providos mecanismos transparentes para que tais decisões se materializem.

O Banco Mundial entende que novos padrões globais de governança estão emergindo (BANCO MUNDIAL, 2003b). Cidadãos de países em desenvolvimento estariam demandando melhor performance da parte de seus governos, além de estarem preocupados, de modo crescente, com os custos da má administração e da corrupção. Tanto o Banco Mundial como outros organismos internacionais acreditam que os escassos recursos disponíveis devem ser alocados a governos que possam utilizá-los de modo efetivo, o que leva, em consequência, a que os países se interessem em solicitar ajuda a essas instituições supranacionais no que se refere a diagnosticar falhas na governança e encontrar soluções. Esses fatores têm acarretado um novo interesse na mensuração da performance dos governos, utilizando-se, para tal fim, indicadores de governança e qualidade institucional (BANCO MUNDIAL, 2003b).

### 3.3.2 EXPLORANDO O CONCEITO

Em estudo que relacionou a temática da reforma do Estado com o conceito de governança, Melo (1996) fez uma ampla análise sobre as diversas possibilidades de se definir esta última. Distinta da governabilidade – conceituada como “as condições sistêmicas de exercício do poder em um sistema político” (MELO, 1996, p. 68-69) -, a governança implicaria o modo de uso da autoridade política e estaria relacionada à “capacidade governamental de criar e assegurar a prevalência – ou seja, a capacidade de *enforcement* - de regras universalistas nas transações sociais, político-sociais e econômicas” (ibid., p. 69). Formato institucional dos programas decisórios, definição do *mix* público/privado nas políticas, questão da participação e descentralização, dos mecanismos de financiamento das políticas e do escopo global de programas seriam, segundo esse autor, algumas das questões relativas ao modo de funcionamento das políticas públicas que estariam relacionadas à governança.

Os estudos de Peters (2001) sobre modelos emergentes de governança apontam para a possibilidade dos diversos entes do Poder Público se tornarem “organizações virtuais”, seguindo o modelo de “governo flexível”, conforme classificação formulada por esse autor, que inclui ainda os modelos de “governo de mercado”, “governo participativo” e “governo desregulamentado”. De acordo com Peters (2001), cada vez menos haveria a necessidade de as pessoas se reunirem num mesmo local físico para compartilhar uma cultura institucional comum. A “organização virtual”, capaz de ligar uma série de indivíduos por meio de TIC, configuraria uma alternativa prática às tradicionais formas de organização.

Para Sabourin (2000), a “boa governança” seria como uma doutrina, um conjunto de recomendações que guiaria os negócios públicos. Adotado pela Organização das Nações Unidas (ONU), PNUD, Banco Mundial e Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o conceito de *boa governança* estabeleceria as condições que deveriam ser aceitas e respeitadas pelos diversos países para a consecução de objetivos ligados à gestão eficiente das finanças públicas e à promoção da democracia e dos direitos humanos.

Por ocasião da Cúpula da Sociedade da Informação, realizada em dezembro de 2003, os Estados Unidos interpretaram a expressão do seguinte modo: “Os Estados Unidos interpretam as referências à ‘boa governança’ na Declaração de Princípios e no Plano de Ação [da Cúpula] como sendo políticas econômicas sensatas (incluindo políticas em favor da competitividade), instituições democráticas sólidas responsivas às necessidades das pessoas e transparentes a elas, e respeito aos



direitos humanos e à prevalência da lei” (CÚPULA MUNDIAL SOBRE A SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO, 2004, p. 49 – grifo nosso).

Courchene (2001) analisa os aspectos da governança ante uma “Nova Ordem Global”, na qual um dos temas emergentes seria a democratização da tecnologia. Mesmo que sua análise seja mais apropriada a países do Primeiro Mundo, os aspectos relacionados às relações entre (1) governos, (2) cidadãos e (3) mercados, no contexto da globalização e da revolução do conhecimento e da informação, são de especial interesse à presente dissertação. Para esse autor, as relações tradicionais entre esses três *stakeholders* estariam sendo continuamente transformadas, sendo alteradas, em consequência, as noções contemporâneas de democracia e governança. O papel do setor público e o interesse de diferentes atores em atuar no contexto apontado por Courchene (2001) é sintetizado do seguinte modo por Kakabadse, Kakabadse e Kouzmin (2003, p. 54):

Enquanto o papel do governo e das agências do setor público é e continua central para os processos democráticos de governança na Sociedade da Informação, mais e mais atores – organizações voluntárias, grupos de interesse, formadores de opinião do setor privado e a mídia – tem se envolvido no processo.

Um exame mais aprofundado das diferenças entre “governo” e “governança” é feito por Rosenau (2000, p. 15 – grifo do autor), que afirma: “*governança* não é o mesmo que *governo*”. Esses dois conceitos seriam referentes a um comportamento que visa a um objetivo, a atividades orientadas para metas e a sistemas de ordenação. No entanto, *governo* “sugere atividades sustentadas por uma autoridade formal, pelo poder de polícia que garante a implementação das políticas devidamente instituídas” (ROSENAU, 2000, p. 15), enquanto *governança* “refere-se a atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e não dependem, necessariamente, do poder de polícia para que sejam aceitas e vençam resistências” (ROSENAU, loc. cit.). Esse autor conclui, portanto, que:

*governança* é um fenômeno mais amplo do que *governo*; abrange as instituições governamentais, mas implica também mecanismos informais, de caráter não-governamental, que fazem com que as pessoas e as organizações dentro da sua área de atuação tenham uma conduta determinada, satisfaçam suas necessidades e respondam às suas demandas (ibid., p. 15-16 – grifo do autor).

A coordenação horizontal de programas e organismos governamentais se conforma em uma outra questão vital em matéria de governança, sendo que sua ausência compromete a gestão governamental eficaz (PETERS, 1998). Tanto na esfera política como na esfera administrativa, essa

coordenação torna-se necessária para evitar o aumento de custos associados à prestação de serviços - caso haja sobreposições ou mesmo contradições na atuação de diferentes organizações públicas -, podendo ser utilizadas as TIC para se materializar a desejada integração, especialmente na condução de programas do orçamento público.

Ainda quanto à questão de coordenação horizontal – que, em grande parte, pode incrementar os níveis de governança experimentados pelo governo – Peters (1998) alerta para a possibilidade de que fracassos nas ações distintas do governo, numa mesma área de atuação, delegada a órgãos diversos para serem executadas, podem gerar desconfiança na população quanto à capacidade de gestão do setor público. Questionam-se, portanto, as estruturas de governança, que são definidas por teóricos do neo-institucionalismo, a exemplo de Scott (2001, p. 140), como “todos os arranjos por meio dos quais o poder e a autoridade no nível do campo [ou setor] organizacional são exercidos, envolvendo, de modo variado, sistemas formais e informais, patrocínios público e privado, mecanismos regulativos e normativos”.

Os estudos da OCDE acerca das prioridades de governança para o Século XXI mostram que as experiências de seus países-membros na construção de sociedades prósperas e democráticas tendem a ser caracterizadas pelos seguintes elementos (OCDE, 2001c, p. 3-4): (1) legitimidade; (2) prevalência da lei; (3) transparência, *accountability* e integridade; (4) eficiência; (5) coerência; (6) adaptabilidade e (7) participação e consulta. Esses elementos podem ser confrontados com aspectos relativos à oferta e impacto de ações de governo eletrônico, para que se saiba até que ponto o uso governamental das TIC vem contribuindo para a construção da boa governança. Possíveis benefícios resultantes do e-gov, que contribuem para esse ambiente benéfico à governança, podem ser: menos corrupção, maior transparência, maior conveniência [aos cidadãos], aumento de receitas e/ou redução de custos (BANCO MUNDIAL, 2003a).

A redução de custos, por exemplo, pode estar diretamente associada tanto à otimização das atividades ligadas a processos internos como à aquisição de TIC pelo governo. Tal otimização é uma das questões relevantes para melhorar a eficiência na prestação de serviços e uso de recursos. Isso ocorre, possivelmente, pela melhora dos próprios processos e ferramentas disponíveis para os servidores públicos, e pelo uso de conhecimento e informações nas organizações governamentais. No caso das aquisições (compras governamentais), a estrutura legal se mostra como fator relevante para a investigação do contexto no qual esse processo ocorre.

Deve-se considerar que o governo possui características próprias que diferenciam-no de organizações privadas, inclusive no que concerne ao conceito de governança. Enquanto na área

privada o termo pode estar associado à governança corporativa – relacionamentos entre acionistas, diretoria e conselho de administração, que formam o “sistema de governança corporativa” (MONTGOMERY; KAUFMAN, 2003) -, no setor público normalmente o conceito está relacionado à **habilidade e capacidade do Poder Público em implementar de forma efetiva suas políticas públicas**<sup>18</sup>, previamente planejadas. Nesta dissertação, será utilizada esta última definição, somando-se a ela a importância dos arranjos institucionais em parceria com os demais atores sociais, além do marco legal, para que o Estado consiga, de fato, alcançar um ambiente favorável à governança.

Essa relação entre agentes institucionais, que contribui para o entendimento da governança, sofreu grandes mudanças com o advento das redes de computadores – especialmente a Internet -, o que causou mudanças profundas no modo como as redes interorganizacionais ou *policy networks* - transações, fluxos e ligações relativamente resistentes que ocorrem entre organizações - passaram a operar, inclusive com reflexos na estrutura do Estado e no processo de formulação de políticas públicas (FOUNTAIN, 2001).

Frey (2000, p. 11-12) explica que as *policy networks* seriam “redes sociais” formadas em torno de políticas específicas, ressaltando a importância do conceito para a análise de políticas públicas, “sobretudo enquanto fatores dos processos de conflito e de coalizão na vida político-administrativa.” Essas redes de atores formadas por agências de governo, além dos setores privado e não-governamental (Terceiro Setor), são “mais centrais à formulação das políticas do que somente estruturas formalizadas de governança” (FOUNTAIN, 2001, p. 66) e seriam, simplesmente, “redes de organizações burocráticas” (ibid., p. 80).

A inter-relação entre os conceitos de governança e de redes interorganizacionais que foi adotada nesta dissertação segue o que Lynn Jr., Heinrich e Hill (2000, p. 241) denominam de “lógica de governança fundamentada na análise de redes”, na qual o foco de atenção estaria “nos múltiplos atores (organizações) imbricados nas relações sociais” (LYNN JR.; HEINRICH; HILL, loc. cit.). Para esses autores, pesquisas empíricas sobre a governança no setor público deveriam “construir interpretações sobre a formulação das políticas que enfatizassem a centralidade das relações sociais e políticas duradouras e a comunicação entre comunidades de *stakeholders* e outros atores internos e externos às agências do governo.” (LYNN JR.; HEINRICH; HILL, loc. cit.).

---

<sup>18</sup> **Política Pública:** conversão dos princípios e prioridades políticas do governo em programas e ações para alcançar as mudanças desejadas.

### 3.3.3 GOVERNANÇA ELETRÔNICA

A governança eletrônica – ou “e-governança” ou “governança digital” -, refere-se ao modo como a Internet pode melhorar a capacidade do Estado de governar e formular suas políticas, podendo ser definida como (NAÇÕES UNIDAS, 2002, p. 54):

A utilização pelo setor público de tecnologias de informação e comunicação inovadoras, como a Internet, para ofertar aos cidadãos serviços de qualidade, informação confiável e mais conhecimento, de modo a facilitar o acesso aos processos de governo e encorajar a participação do cidadão. É um comprometimento inequívoco dos tomadores de decisão [governamentais] em estreitar as parcerias entre o cidadão comum e o setor público.

A partir dessa definição, o estudo das Nações Unidas intitulado *Benchmarking E-government: a global perspective* (NAÇÕES UNIDAS, 2002), propôs a “estrutura de governança eletrônica” apresentada no Quadro 6, que se inicia pelo e-governo, passa pela e-administração e chega, num estágio final, à e-governança:



**Quadro 6 - Estrutura de Governança Eletrônica – Proposta das Nações Unidas**

Fonte: Nações Unidas (2002)

Backus (2001, p. 1) define a e-governança como “a aplicação de *meios eletrônicos*: (1) na *interação* entre *governo* e cidadãos e *governo* e empresas, assim como (2) nas operações internas *do governo* para simplificar e incrementar aspectos democráticos, governamentais e de negócios relacionados à Governança” (grifo do autor).

Considerando as similitudes e diferenças entre os termos “governo eletrônico” e “governança eletrônica”, Marche e McNiven (2003) exploram-nos para melhor defini-los,

descrevendo o primeiro nos moldes apresentados no Quadro 1 (Subseção 2.2) e destacando que o segundo apresenta caracterizações diversas na literatura. Esses autores argumentam que a e-governança refere-se ao relacionamento, mediado por tecnologias, dos cidadãos com seus governos, envolvendo aspectos de comunicação cívica, evolução de políticas e expressão democrática da vontade dos cidadãos. Não obstante o emprego de tecnologias para implementá-la, a governança em si seria referente “a abordagens alternativas para governar, aos resultados obtidos pelos governos, às conseqüências da execução de programas [governamentais], e [à] *accountability*” (MARCHE; MCNIVEN 2003, p. 3).

Ruediger (2002b, p. 1) também aborda o inter-relacionamento entre ambos os termos, defendendo “a politização do governo eletrônico, transformando-o em governança” e observando que a governança eletrônica seria a dimensão política mais avançada do e-governo. Esse autor exalta a necessidade de que os programas de governo eletrônico se abram à participação dos demais atores da sociedade, a fim de transformar “os mecanismos de serviços *ad hoc* de governo eletrônico em mecanismos políticos e sistêmicos de governança” (RUEDIGER, 2002b, p. 22). Nota-se, nessa acepção, que a governança eletrônica seria o derradeiro estágio – com ênfase nas dimensões política e cívica - de um processo iniciado pela oferta de um conjunto de serviços governamentais na *web*, ou seja, o governo eletrônico.

Kakabadse, Kakabadse e Kouzmin (2003) argumentam que essa faceta da governança se mostra como uma ampla agenda de debate para o meio acadêmico, especialmente pela possibilidade que se vislumbra em explorar como ocorre – no contexto das novas tecnologias - a mediação dos interesses dos cidadãos junto à tomada de decisão política e mesmo a participação da comunidade na formulação e avaliação de políticas públicas. Kaufman (2003, p. 17), por sua vez, afirma que “os melhores governos eletrônicos (...) se associam aos atores destinatários desde as etapas iniciais do desenho de políticas, mantendo sua participação em todo o processo decisório, de implementação e de avaliação”.

O relacionamento das TIC com as condições de governança do Estado pode ser mais bem compreendido quando se tem a noção de que o acúmulo de informação – tornado possível pelo uso dos meios eletrônicos, como a Internet – favorece àqueles que a possuem. No caso da estrutura governamental, o poder se distribui de modo desigual nos diferentes órgãos governamentais, proporcionalmente ao tipo de informação – crítica ou não – que cada nível detém (BANCO MUNDIAL, 2002a).

A tomada de decisão, como fator relevante das estruturas de governança do setor público é dependente da qualidade, disponibilidade e tempestividade das informações. O governo eletrônico seria, portanto, apenas uma parte de um arcabouço maior identificado pelo Banco Mundial (2002a) como “governança digital”, que pode ser definido como o uso de TIC em suporte à boa governança.

Para Okot-Uma (2001), a e-governança seria um conceito e uma prática emergente, por meio da qual os governos visariam materializar processos e estruturas, a fim de explorar as potencialidades das TIC, em vários níveis de governo e mesmo além do setor público, com o propósito de alcançar a “boa governança”. Esse autor observa que a e-governança pode ser percebida em três aspectos distintos: e-governo, e-democracia e *e-business* (comércio eletrônico). A governança eletrônica envolveria, entre outros aspectos, “novos estilos de liderança, novas maneiras de acessar serviços [públicos], novas maneiras de ouvir os cidadãos (...) e novas maneiras de organizar e fornecer informações” (ibid., p. 5).

Sistematização semelhante à de Okot-Uma (2001) e das Nações Unidas (2002) é apresentada por Grande, Araújo e Serna (2002), no sentido de se estudar o governo eletrônico (e a governança eletrônica) sob o manto do que esses três autores intitulam “modelos analíticos”: (1) *e-administração* – relacionado à prestação de serviços; (2) *e-democracia* – relacionado ao incentivo à consulta e extensão de processos democráticos e (3) *e-governança* – relacionado à dinamização de processos de elaboração de políticas públicas. Kakabadse, Kakabadse e Kouzmin (2003) exploram, em aspectos similares, os dois últimos modelos propostos por Grande, Araújo e Serna (2002), argumentando que a moderna tecnologia – que tornou possível a emergência de tais modelos – é comumente percebida como sendo de grande valor no registro das atitudes políticas e preferências do público.

Nota-se, a partir da revisão de literatura apresentada, que a “governança eletrônica” ainda é um conceito em construção, tendo em vista as distintas sistematizações apresentadas pelos teóricos e por organizações como as Nações Unidas, o Banco Mundial e a OCDE. De qualquer modo, entende-se que esses diversos delineamentos da e-governança poderiam ser postos em prática por meio de um governo mais acessível, com as TIC provendo acesso universal aos novos meios de comunicação, baseado em oportunidades iguais a todos os cidadãos, podendo ser uma maneira para quebrar barreiras e disparidades tradicionais impostas pela distância. Num país de grandes dimensões como o Brasil, esse tipo de enfoque ganha importância ao fortalecer a

democracia na medida em que os cidadãos passam a contar com novas possibilidades para se expressar junto a seus governantes.

Em resumo, para os fins desta dissertação, a governança eletrônica será entendida como “o processo de fomento, proporcionado pelo setor público por meio do governo eletrônico, à manifestação política e participação da sociedade civil na formulação, acompanhamento da implementação e posterior avaliação das políticas públicas, com vista ao incremento da cidadania e da democracia”.

## 4 MÉTODOS E PROCEDIMENTOS

### 4.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

O estudo caracteriza-se, quanto ao nível de investigação empírica (VALA, 1986), como descritivo, pois “propõe-se a investigar o ‘que é’, ou seja, a descobrir as características de um fenômeno como tal” (RICHARDSON et al., 1985). A partir da descrição das iniciativas que compõem as ações do governo eletrônico no Brasil, torna-se possível analisar quais as conseqüências dessa nova forma de atuação do Poder Público para a governança do Estado. Classifica-se, portanto, a pesquisa como um estudo horizontal, que englobou o período de 2000 a 2003, sendo seu enfoque a política de governo eletrônico executada pelo Poder Executivo federal brasileiro.

Essa “visão horizontal” sobre a política de e-gov no Brasil, que toma como base a perspectiva institucional, tem sua pertinência ao se falar em governança, pois não se pode olvidar o contexto das políticas públicas no qual se encontram os atores que a constroem. Frey (2000, p. 220-221) explica a importância de se utilizarem métodos apropriados para “enxergar” o modo de funcionamento da construção e execução de tais políticas, além de perceber a motivação dos *stakeholders* atuantes nesse contexto:

Os estudos tradicionais sobre políticas públicas – baseados em métodos quantitativos – freqüentemente são forçados a se limitar a um número reduzido de variáveis explicativas, devido às dificuldades técnicas e organizativas. No entanto, se quisermos saber mais detalhes sobre a gênese e sobre o percurso de certos programas políticos – os fatores favoráveis e os entraves bloqueadores -, então a pesquisa comparativa não pode deixar de se concentrar de forma mais intensa na investigação da vida interna dos processos político-administrativos. Com esse direcionamento processual, tornam-se mais importantes os arranjos institucionais, as atitudes e os objetivos dos atores políticos, os instrumentos de ação e as estratégias políticas. (grifo nosso)

A pesquisa foi realizada conforme as seguintes etapas, com a utilização dos métodos e técnicas que adiante serão mais bem detalhados:

- 1) **bibliográfica**: revisão da literatura em livros, periódicos, dissertações de mestrado e teses de doutorado, anais de congressos científicos e outras publicações pertinentes que contribuíram para a formação do marco teórico que fundamentou o trabalho e subsidiou



a análise dos dados coletados. Além do material impresso, foram consultadas as seguintes bases de dados eletrônicas:

- a) Revista Eletrônica de Administração (READ) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS);
- b) EBSCOhost Electronic Journals Service;
- c) PROQUEST;
- d) Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA);
- e) Centro de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração – Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG);
- f) Banco de teses e dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) – Ministério da Educação (MEC);
- g) Banco de teses e dissertações da Universidade de Brasília (UnB).

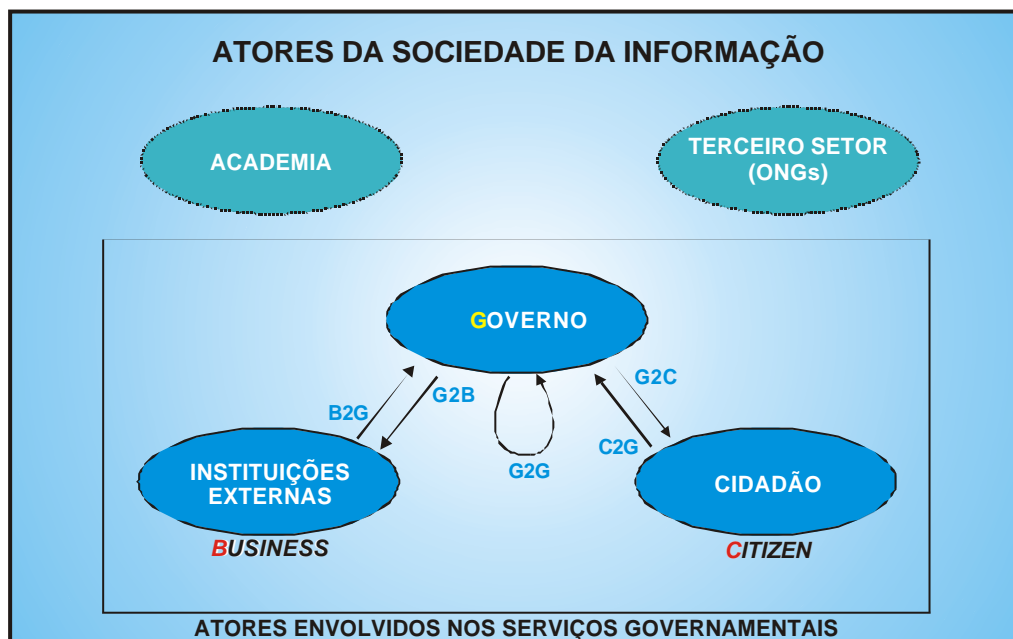
2) **documental:**

- a) documentos gerados pelas unidades governamentais pertencentes ao Poder Executivo federal, em especial pelo Comitê Executivo do Governo Eletrônico;
- b) Livro Verde do Programa Sociedade da Informação;
- c) orçamentos da União no período de 2000 a 2003 e Plano Plurianual 2000-2003 (verificação de programas relacionados a governo eletrônico e temas correlatos tratados nesta dissertação);

3) **de campo:** coleta de dados primários por meio de entrevistas semi-estruturadas com gestores públicos responsáveis pela formulação e/ou implementação de projetos de e-gov, executivos, consultores, professores universitários e dirigentes de organizações não-governamentais (sociedade civil/Terceiro Setor) que trabalham com o tema desta dissertação. A fase de campo englobou, ainda, a participação em eventos de governo eletrônico e inclusão digital, especialmente para identificação e posterior contato com possíveis entrevistados, bem como para acompanhar os direcionamentos dessas políticas.

4) **observação de portais** do governo brasileiro na Internet.

A relação completa de sítios consultados nesta dissertação encontra-se no Apêndice A. A observação de sítios do governo federal foi subsidiária e não teve nenhum caráter avaliativo (com a utilização de critérios como “segurança das transações” ou “acessibilidade”, por exemplo), por estar fora do escopo desta pesquisa, tendo servido apenas para se verificar a execução de ações de governo eletrônico, ou seja, a disponibilidade de informações e oferta de serviços públicos na Internet. Um bom exemplo de avaliação de usabilidade em sistemas de informação, que não foi procedida na visita aos sítios governamentais, pode ser encontrado em Ferreira e Leite (2003).



**Figura 5 - Stakeholders de interesse à pesquisa**

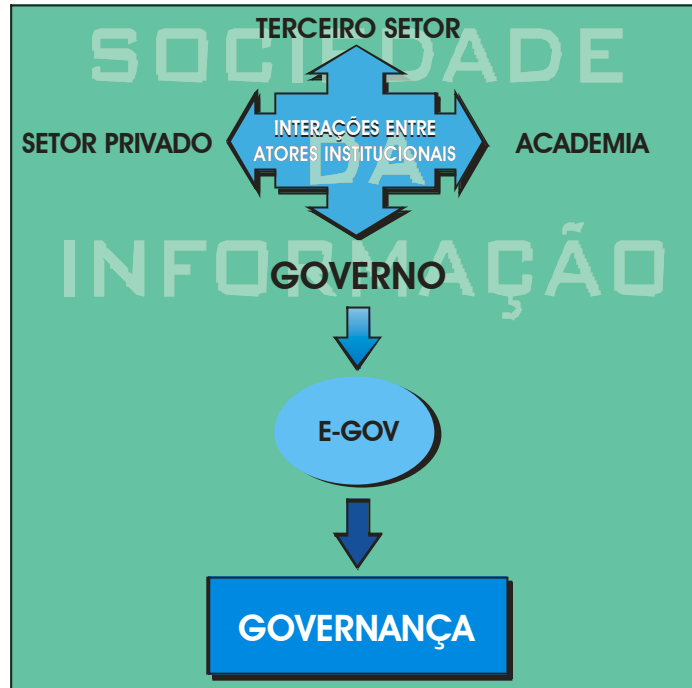
Fonte: Adaptado de Brasil (2000a)

Os *stakeholders* de interesse à presente pesquisa são aqueles apresentados na Figura 5: Governo, Setor Privado, Terceiro Setor e Academia. O interesse principal da dissertação é a atuação do setor público, ao qual cabe “assegurar o acesso universal às tecnologias de informação e comunicação e a seus benefícios, independentemente da localização geográfica e da situação social do cidadão” (BRASIL, 2000a). A Figura 5 mostra, também, que a implementação de projetos de governo eletrônico pode requerer novos modelos de parcerias público-privada e outras formas de organizações em rede.

## 4.2 ESQUEMA CONCEITUAL E MODELO DE ANÁLISE DA PESQUISA

### 4.2.1 ESQUEMA CONCEITUAL

Para o cumprimento dos objetivos desta dissertação, a análise do problema de pesquisa (Subseção 1.1) foi feita com base no seguinte esquema conceitual:



**Figura 6 - Esquema conceitual para avaliar o papel do governo eletrônico na governança**

**Fonte:** elaboração do autor a partir de revisão de literatura

A Figura 6 apresenta, de modo gráfico, o esquema conceitual que direcionou a pesquisa a seus resultados: a Teoria Institucional permeia a investigação sobre a interação dos *stakeholders* que atuam na Sociedade da Informação, num contexto no qual as reformas administrativas cada vez mais dependem das TIC para materializar seus objetivos, buscados por meio de mudanças na estrutura e nos processos das organizações governamentais. Os resultados do governo eletrônico, tendo em vista esse contexto, são analisados, portanto, conforme seu papel para o incremento das condições de governança do Estado, sob um prisma institucional. Esse esquema conceitual é detalhado, a seguir, na forma de um modelo de análise composto por dimensões e variáveis que tiveram a finalidade de operacionalizar a pesquisa.

### 4.2.2 MODELO DE ANÁLISE

As dimensões da análise e respectivas variáveis utilizadas nesta pesquisa são aquelas apresentadas no Quadro 7:

DIMENSÕES		VARIÁVEIS	FOCOS DE ANÁLISE	FONTE
I	Contexto Institucional	Formulação / Integração de Políticas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formulação de políticas</li> <li>• Integração de políticas de e-gov a macropolíticas governamentais</li> <li>• Coordenação horizontal entre programas e organismos governamentais</li> <li>• Continuidade das políticas públicas de e-gov</li> <li>• Contexto orçamentário</li> </ul>	Brasil (2000a, 2000e); OCDE (2001b, 2001c, 2003a); Peters (1998); National Audit Office (1999); Okot-Uma (2001); Banco Mundial (2002a); Nações Unidas (2002, 2003)
		Relações Institucionais	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Relações Estado-Sociedade e interorganizacionais</li> <li>• Parcerias público-privado</li> </ul>	Berger e Luckmann (1966); Powell e DiMaggio (1991); Meyer e Scott (1992, 2001); Scott e Meyer (1991, 1992, 1994); Scott (1991, 1994, 1995, 2001); Selznick (1996); Brasil (2000a, 2002a); Nações Unidas (2002, 2003); OCDE (2001c, 2003a)
		Poder / Tomada de Decisão	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Suporte político</li> <li>• Influência do poder e da estrutura governamental para tomada de decisão</li> <li>• <i>Modus operandi</i> da tomada de decisão</li> </ul>	Scott e Meyer (1991); Amantino-de-Andrade (2000); Galbraith (2000); Banco Mundial (2002a); Heeks e Bhatnagar (2002); OCDE (2003a); INTOSAI (2003)
		Estrutura Legal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Legislação relacionada ao e-gov</li> </ul>	DiMaggio e Powell (1991); Nações Unidas (2002, 2003); OCDE (2001b, 2003a); INTOSAI (2003)
II	Resultados	Oferta / Acesso	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oferta de informações e serviços públicos via Internet</li> <li>• Inclusão digital</li> </ul>	Brasil (2000a, 2003c); Akutsu e Pinho (2001); Castells (2003); Castor e José (2001); Ruediger (2002a); Nações Unidas (2002, 2003); National Audit Office (2002a); OCDE (2003a); Silveira (2001); Silvino e Abrahão (2003)
		Accountability	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Governança eletrônica</li> <li>• Participação da sociedade na formulação de políticas públicas</li> <li>• Prestação de contas e transparência na execução de programas governamentais</li> </ul>	Akutsu e Pinho (2001); Akutsu (2002); Backus (2001); Campos (1989); Brasil (2000a); Banco Mundial (2002a); Grande, Araújo e Serna (2002); Marche e McNiven (2003); Nações Unidas (2002, 2003); OCDE (2001a, 2003a); Okot-Uma (2001); Ruediger (2002b)
		Avaliação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estágio atual no Brasil</li> <li>• Institucionalização do governo eletrônico</li> <li>• Contribuição a iniciativas de reforma administrativa e reflexos na governança</li> </ul>	OCDE (2001b, 2001c, 2003a); Heeks (2002a); Ruediger (2002b); Nações Unidas (2003); Scott (1994, 2001); Tolbert e Zucker (1997)

### Quadro 7 – Modelo de Análise da Pesquisa

**Fonte:** elaboração do autor a partir de revisão de literatura

Nas subseções seguintes é apresentado o detalhamento correspondente a cada dimensão, suas variáveis, focos de análise e respectivas delimitações de investigação.

#### 4.2.2.1 DIMENSÃO I: CONTEXTO INSTITUCIONAL

A Dimensão I compreende os condicionantes do ambiente institucional que motivam a utilização de TIC pelo governo federal. O primeiro foco está nas relações institucionais entre os diferentes atores da Sociedade da Informação. A dimensão englobará, também, a variável “poder/tomada de decisão”, a fim de ser conhecida a influência da TI no arranjo de estruturas organizacionais, a forma como ocorre a tomada de decisão para proposição e execução de projetos de e-gov, e o suporte político-institucional para implementação desses projetos. Trata, ainda, de aspectos relativos a formulação e integração de políticas públicas de e-gov (inclusos aspectos orçamentários), coordenação horizontal e estrutura legal.

A delimitação da investigação das variáveis da Dimensão I é a seguinte:

VARIÁVEL	DELIMITAÇÃO DA INVESTIGAÇÃO
<b>Formulação / integração de políticas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verificar a formulação da política de e-gov (histórico)</li> <li>• Verificar as estratégias e barreiras no desenvolvimento da política de e-gov</li> <li>• Verificar a continuidade da política de e-gov na mudança de governo de 2002 para 2003</li> <li>• Verificar se há coordenação horizontal entre programas de e-gov e unidades governamentais encarregadas de implementar tais programas</li> <li>• Avaliar o papel da política de governo eletrônico no contexto geral das políticas de gestão pública</li> <li>• Verificar se há integração das políticas de e-gov com macropolíticas governamentais</li> <li>• Efetivar levantamento e análise sobre o contexto orçamentário do e-gov</li> </ul>
<b>Relações institucionais</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conhecer o papel dos diversos constituintes nas interações entre setores institucionais</li> <li>• Verificar como os relacionamentos entre os diferentes agentes institucionais contribuem para as políticas de governo eletrônico, inclusão digital e Sociedade da Informação</li> </ul>
<b>Poder / Tomada de Decisão</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verificar o suporte político ao programa de governo eletrônico</li> <li>• Verificar como o poder e a estrutura do Programa Governo Eletrônico favorecem ou dificultam a tomada de decisão para formulação e execução de políticas de e-gov</li> <li>• Investigar como se forma e quais são os tipos de tomada de decisão no programa de governo eletrônico</li> </ul>
<b>Estrutura legal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verificar se a estrutura legal vigente favorece ou dificulta o crescimento do governo eletrônico no Brasil.</li> <li>• Verificar quais aspectos do e-gov ainda não estão suficientemente regulamentados</li> </ul>

#### Quadro 8 – Delimitação da investigação das variáveis da Dimensão I

Fonte: elaboração do autor a partir de revisão de literatura

O “Projeto do Impacto do Governo Eletrônico” da OCDE (2001b, 2001c, 2002, 2003a, 2003b) configurou-se como uma das principais fontes para a construção da Dimensão I. Podem ser citados os subsídios às variáveis que pretendem investigar as relações entre os *stakeholders* e as mudanças que tais relações podem ocasionar na atuação do governo. Outro aspecto que se originou do Projeto da OCDE foi a Variável “relações institucionais”, no seu foco de investigação sobre modelos de parceria público-privado para implementação do e-gov.

#### 4.2.2.2 DIMENSÃO II: RESULTADOS

Embora se esteja ciente de que as práticas organizacionais e as estruturas estão fracamente ligadas aos resultados e às políticas (POWELL, 1991), a Dimensão II investiga alguns possíveis resultados obtidos pelo governo eletrônico no Brasil com a implantação de TIC pelo governo federal (particularmente as ações na Internet). Tais resultados são enfocados sob diversos aspectos, iniciando-se pela oferta e acesso a serviços de e-gov pela sociedade, passando pela contribuição dessa política à *accountability* e à governança eletrônica, a avaliação de seu estágio atual, seu papel em iniciativas de reforma administrativa, sua institucionalização no Brasil e, finalmente, seus possíveis reflexos na governança

A delimitação da investigação das variáveis da Dimensão II é a seguinte:

VARIÁVEL	DELIMITAÇÃO DA INVESTIGAÇÃO
<b>Oferta / Acesso</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verificar como são ofertados os serviços públicos federais por meio da Internet</li> <li>• Verificar a influência dos seguintes temas no Programa de Governo Eletrônico: software livre, certificação digital, compras eletrônicas e integração</li> <li>• Investigar o acesso da população brasileira aos serviços do governo eletrônico, especialmente com relação à inclusão digital</li> <li>• Verificar a interação da iniciativa privada, Terceiro Setor e setor acadêmico para fomentar a inclusão digital em parcerias multissetoriais e, especialmente, com o governo federal</li> </ul>
<b>Accountability</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verificar de que forma a Internet vem sendo utilizada para divulgar e tornar mais acessíveis informações sobre utilização de recursos públicos (prestação de contas), além do acompanhamento e alcance de resultados de programas governamentais (transparência)</li> <li>• Verificar a contribuição do governo eletrônico para a governança eletrônica</li> </ul>
<b>Avaliação</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Averiguar o estágio atual do programa de governo eletrônico</li> <li>• Investigar a institucionalização do governo eletrônico no Brasil</li> <li>• Avaliar a contribuição do governo eletrônico para a reforma administrativa</li> <li>• Verificar quais são os reflexos do governo eletrônico na governança</li> </ul>

#### Quadro 9 - Delimitação da investigação das variáveis da Dimensão II

Fonte: elaboração do autor a partir de revisão de literatura

Assim como ocorreu em relação à Dimensão I, o projeto da OCDE sobre os impactos do e-gov (OCDE, 2001b, 2001c, 2002, 2003a, 2003b) contribuiu significativamente para a construção da Dimensão II e suas variáveis. Nesse projeto, um dos quatro temas propostos (OCDE, 2001b) tratou da “mensuração e avaliação dos impactos do e-gov”, aspectos que subsidiaram a Variável “avaliação”, no sentido de se verificar os possíveis benefícios advindos da implantação do e-gov.

O Quadro 6 (Subseção 3.3.3 desta dissertação) mostra que o estudo das Nações Unidas sobre governo eletrônico (NAÇÕES UNIDAS, 2002), especialmente sobre governança eletrônica, contribuiu para a presente dimensão na escolha de variáveis como “oferta/acesso” e “*accountability*” (prestação de contas e transparência). Essa última variável pode ser relacionada

ao fator “E-Governança” da “Estrutura de Governança Eletrônica” proposta pelas Nações Unidas (Quadro 6). O interesse pela certificação digital originou-se do *World Public Sector Report 2003* (NAÇÕES UNIDAS, 2003), no qual é enfatizada a importância das questões ligadas a privacidade e segurança no relacionamento dos cidadãos e organizações com o Poder Público na Internet.

#### 4.3 COLETA DE DADOS

Os *stakeholders* entrevistados foram agrupados nos seguintes tipos, identificados nesta dissertação como “agentes [ou atores] institucionais” do ambiente do governo eletrônico<sup>19</sup>: (1) gestores públicos, (2) empresários e consultores, (3) dirigentes de organizações não-governamentais e (4) professores universitários. Gaskell (2002, p. 68) adverte que o pesquisador, para a devida seleção de entrevistados em pesquisa qualitativa, “necessitará levar em consideração como este meio social pode ser segmentado com relação ao tema”, procedimento que foi observado nesta dissertação para confecção dos distintos roteiros de entrevistas e escolha de entrevistados para cada um dos quatro grupos citados.

A seleção dos entrevistados foi feita a partir da análise das atribuições de seus cargos – em nível estratégico ou gerencial - e de seu grau de interação/atuação em relação às ações do Poder Executivo federal relacionadas ao e-gov. Utilizou-se nesta dissertação o termo “seleção” em vez de “amostra” de entrevistados, pois “na pesquisa qualitativa, a seleção dos entrevistados não pode seguir os procedimentos da pesquisa quantitativa” (GASKELL, 2002, p. 67 – grifo nosso), na qual se emprega a amostragem estatística propriamente dita. Ressalte-se que foram considerados, especialmente, um ou mais dos seguintes aspectos, quanto aos papéis desempenhados: (1) formuladores de políticas públicas; (2) executores e avaliadores de projetos de e-gov; (3) usuários de serviços de e-gov; (4) pesquisadores do tema e (5) formadores de opinião.

Para a realização da coleta de dados, com o objetivo de constituição do *corpus*<sup>20</sup> da pesquisa, foram utilizados roteiros de entrevistas semi-estruturadas para um único respondente por vez – entrevistas “em profundidade”, de acordo com Gaskell (2002) -, com perguntas abertas que permitiram aos entrevistados “respondê-las com seus próprios termos” (PATTON, 1980, p. 212),

---

<sup>19</sup> Os quatro “agentes institucionais” são os mesmos que conformam o Comitê Gestor da Internet no Brasil, que tem por função coordenar e integrar todas as iniciativas de serviços Internet no país (BRASIL, 2003f).

<sup>20</sup> “A seleção não sistemática [de entrevistados] viola o princípio de prestação de contas pública da pesquisa; a construção de um *corpus*, porém, garante a eficiência que se ganha na seleção de algum material para caracterizar o todo” (BAUER; AARTS, 2002, p. 40).

o que minimizou a imposição de respostas pré-determinadas às questões dos roteiros. Foi seguida a classificação de “entrevista focada” proposta por Yin (1994), cujos roteiros foram aplicados a 27 informantes-chave. Nesse tipo de entrevista, algumas questões tiveram uma natureza mais aberta (YIN, 1994), mas, em geral, foi observado o roteiro pré-estabelecido de perguntas.

No levantamento dos dados primários, foram utilizados os roteiros de entrevistas apresentados no Apêndice B, construídos a partir das dimensões e variáveis propostas no Quadro 7. No Apêndice C (“Detalhamento da Construção dos Roteiros de Entrevistas”) foi feita a relação da base conceitual proposta no Quadro 7 com cada uma das questões dos roteiros de entrevistas. Tais instrumentos, antes de terem sido submetidos à seleção definitiva de informantes-chave, foram aplicados junto a três entrevistados (que não fizeram parte da seleção final), para fins de teste-piloto, a partir do qual foram feitos os ajustes devidos nas questões.

O Quadro 10, a seguir, apresenta os entrevistados por tipo de segmento em que foram agrupados, tendo em vista os quatro diferentes roteiros de entrevistas empregados na coleta dos dados (Apêndice B), indicando a organização em que atuaram, em seus distintos papéis com relação ao tema “governo eletrônico” (período 2000-2002, no caso de alguns gestores públicos, ou, para os demais, em atuação em 2003), o cargo/função ocupado e o sexo, além do tempo de duração das entrevistas.

1 - SETOR PÚBLICO			TOTAL DE ENTREVISTADOS		12
Nº	ORGANIZAÇÃO	CARGO/FUNÇÃO <sup>21</sup>	SEXO	DURAÇÃO DA ENTREVISTA	
1	Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SLTI/MPOG)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ex-Secretário</li> <li>• Ex-Secretário Executivo do Comitê Executivo do Governo Eletrônico (CEGE)</li> </ul>	M	58'	
2	Programa Sociedade da Informação (SocInfo) – Ministério da Ciência e Tecnologia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ex-Coordenador-Geral</li> </ul>	M	1h57'	
3	Tribunal de Contas da União (TCU)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diretor da Diretoria Técnica de Auditoria de Tecnologia da Informação (DT-ATI) – Secretaria Adjunta de Fiscalização (Adfis)</li> </ul>	M	1h06'	
4	TCU	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Analista de Controle Externo da DT-ATI/Adfis</li> </ul>	F	45'	
5	Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diretor-Presidente</li> <li>• Coordenador do Comitê Técnico de Implementação do Software Livre - CEGE</li> </ul>	M	1h20'	
6	SLTI/MPOG	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretário-Adjunto</li> <li>• Coordenador do Comitê Técnico de Inclusão Digital - CEGE</li> </ul>	M	55'	

<sup>21</sup> Cargo/função ocupado de 2000-2002 (não necessariamente durante todo esse intervalo) é precedido do prefixo “ex”. No caso dos entrevistados que ocupavam cargos/funções em 2003, foi considerada a posição em que se encontrava o informante-chave em sua organização na data em que a entrevista foi concedida.



7	Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordenador Corporativo de Soluções Tecnológicas</li> <li>• Coordenador do Programa Serpro de Software Livre</li> </ul>	M	53'
8	SLTI/MPOG	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Assessor</li> </ul>	M	1h25'
9	Programa Governo Eletrônico - Serviço de Atendimento ao Cidadão (GESAC) – Ministério das Comunicações	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gerente</li> </ul>	M	1h23'
10	SLTI/MPOG	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ex-Diretor do Programa Governo Eletrônico</li> </ul>	M	1h12'
11	SLTI/MPOG	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diretor do Departamento de Serviços de Rede</li> <li>• Coordenador do Comitê Técnico de Infra-Estrutura de Rede - CEGE</li> </ul>	M	2h16'
12	SLTI/MPOG	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretário</li> <li>• Secretário Executivo do CEGE</li> <li>• Coordenador do Comitê Técnico de Sistemas Legados e Licenças - CEGE</li> </ul>	M	34'
<b>TEMPO TOTAL DAS ENTREVISTAS DO GRUPO</b>				<b>14h44'</b>
<b>2 - INICIATIVA PRIVADA</b>			<b>TOTAL DE ENTREVISTADOS</b>	<b>5</b>
<b>Nº</b>	<b>ORGANIZAÇÃO</b>	<b>CARGO/FUNÇÃO</b>	<b>SEXO</b>	<b>DURAÇÃO DA ENTREVISTA</b>
1	Accenture	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diretor para Governo</li> </ul>	M	58'
2	Accenture	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gerente de Novos Negócios</li> </ul>	M	1h06'
3	Cisco Brasil	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gerente Contas Governo</li> </ul>	M	1h15'
4	Politec	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Superintendente de Atendimento</li> </ul>	M	51'
5	Conectiva	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gerente Regional Brasília</li> </ul>	M	1h13'
<b>TEMPO TOTAL DAS ENTREVISTAS DO GRUPO</b>				<b>5h23'</b>
<b>3 - TERCEIRO SETOR</b>			<b>TOTAL DE ENTREVISTADOS</b>	<b>6</b>
<b>Nº</b>	<b>ORGANIZAÇÃO</b>	<b>CARGO/FUNÇÃO</b>	<b>SEXO</b>	<b>DURAÇÃO DA ENTREVISTA</b>
1	Escola do Futuro – Centro de Inclusão Digital e Educação Comunitária (CIDEC) – Universidade de São Paulo (USP)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordenador</li> </ul>	M	1h12'
2	Projeto SAMPA.ORG	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diretor-Executivo</li> </ul>	M	1h10'
3	Instituto Euvaldo Lodi (IEL) – Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Editor de conteúdo do sítio do Sistema FIRJAN</li> <li>• Coordenador de pesquisa sobre e gov</li> </ul>	M	59'
4	Rede de Informações para o Terceiro Setor (RITS)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diretora de Informação e Comunicação</li> </ul>	F	1h03'
5	Agência Eletrônica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diretora</li> </ul>	F	1h42'
6	Comitê para Democratização da Informática do Distrito Federal e Entorno (CDI-DF)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diretor-Presidente</li> </ul>	M	1h04'
<b>TEMPO TOTAL DAS ENTREVISTAS DO GRUPO</b>				<b>7h10'</b>
<b>4 - SETOR ACADÊMICO</b>			<b>TOTAL DE ENTREVISTADOS</b>	<b>4</b>
<b>Nº</b>	<b>ORGANIZAÇÃO</b>	<b>CARGO/FUNÇÃO</b>	<b>SEXO</b>	<b>DURAÇÃO DA ENTREVISTA</b>
1	Universidade de São Paulo (USP)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Doutora em Sociologia Econômica (USP)</li> <li>• Pesquisadora associada da</li> </ul>	F	1h36'

		Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), filiada ao Centro de Altos Estudos das Negociações Internacionais (CAENI/USP)		
2	Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Doutor em Ciências em Engenharia de Produção pela Coordenação dos Programas de Pós-Graduação de Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (COPPE/UFRJ)</li> </ul>	M	1h07'
3	Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Doutor em Sociologia pelo Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro (IUPERJ)</li> <li>Coordenador do Mestrado em Administração Pública</li> </ul>	M	1h06'
4	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) <i>London School of Economics and Political Science</i> (LSE)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Assessor Especial</li> <li>Doutorando – Departamento de Governo</li> </ul>	M	1h25'
<b>TEMPO TOTAL DAS ENTREVISTAS DO GRUPO</b>				<b>5h14'</b>

#### Quadro 10 – Relação de entrevistados<sup>22</sup>

**Fonte:** elaboração do autor a partir de dados da pesquisa

As entrevistas foram realizadas de setembro a dezembro de 2003, variando a duração de 34 minutos (mínimo) a duas horas e 16 minutos (máximo), num total de **32,5** horas de gravação e tempo médio de duração de uma hora e 12 minutos. Foram entrevistados informantes-chave em Brasília, Rio de Janeiro, São Paulo e Atibaia/SP (durante o XXVII Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração - ENANPAD). Vale observar que foram contatadas, no total, 40 pessoas, sendo que 27 constituíram a seleção final de entrevistados e 13 declinaram ou não responderam à solicitação para entrevista.

Foram realizados, também, levantamentos de dados secundários, como observação de sítios de e-gov do governo brasileiro, leitura de documentos oficiais e exame da legislação sobre governo eletrônico, disponíveis até o final de 2003, a fim de verificar a evolução das ações no Brasil, bem como reconhecer o discurso oficial do Poder Executivo federal e o direcionamento dado pelas leis vigentes.

#### 4.4 ABORDAGEM E TÉCNICA DE ANÁLISE DOS DADOS

O estudo da aplicação das tecnologias de informação e comunicação na área pública - e sua influência na governança - inclui diferentes perspectivas, requerendo uma abordagem holística

<sup>22</sup> Ordenados cronologicamente, em cada grupo, pela data em que concederam as entrevistas (da mais antiga – setembro/2003 - para a mais recente – dezembro/2003).

e qualitativa (CUNHA; REINHARD, 2001). Em decorrência da natureza e complexidade desta pesquisa, considerando os diversos atores sociais que se relacionam com o e-gov, optou-se pelo método qualitativo, tendo em vista ser este apropriado a problemas que exigem diferentes enfoques a partir dos quais a investigação pode ser levada a efeito (RICHARDSON et al., 1985).

O método de análise qualitativo das informações mostra-se apropriado à presente pesquisa pois “traduz o objeto em seu subjetivismo” (SEABRA, 2001, p. 55). Esse tipo de abordagem aprofunda-se no mundo dos significados, das ações e relações humanas, um lado não perceptível e não captável em equações, médias e estatísticas (MINAYO, 1994). Segundo Richardson et al. (1985), a abordagem qualitativa procura descrever a complexidade de determinado problema, analisar a interação de certas variáveis, compreender e classificar processos dinâmicos vividos pela organização e entender particularidades do seu comportamento.

A partir da análise qualitativa das entrevistas, pretendeu-se verificar o pensamento dos diferentes atores que atuam na Sociedade da Informação – aqueles que detêm algum tipo de participação ou interesse no e-gov - quanto aos possíveis ganhos em matéria de governança dos quais poderia se beneficiar o Estado brasileiro com a implementação de medidas de governo eletrônico. Para atingir esse objetivo, a técnica utilizada foi a **análise de conteúdo**, a qual permite “compreender melhor um discurso, de aprofundar suas características (...) e extrair os momentos mais importantes” (RICHARDSON et al., 1985, p. 178).

As informações foram tratadas – se visualizadas como um todo - de forma a apresentar a análise do conteúdo das entrevistas, os principais elementos presentes na legislação e documentos oficiais, em confronto com os aspectos identificados na literatura acadêmica. A consulta, subsidiária, aos sítios na Internet (Apêndice A – especificamente quanto aos sítios com extensão *.gov.br*) serviu de suporte empírico para saber se as ações planejadas foram ou estão sendo implementadas e de que forma isso ocorreu ou vem ocorrendo. Relacionando tais fontes de evidência às implicações para pesquisas que envolvem a abordagem institucional, nota-se um alinhamento à preocupação de autores da Teoria Institucional quanto a análises sobre o nível de institucionalização de estruturas, a exemplo de Tolbert e Zucker (1997, p. 185):

Qualquer que seja a metodologia utilizada para coletar dados, no entanto, qualquer afirmação plausível a respeito do grau de institucionalização de estruturas, provavelmente, residirá numa estratégia envolvendo triangulação de fontes e métodos.

Essa abordagem, com a utilização de múltiplas fontes de evidência, segue a orientação de Yin (1994), que observa que essas “linhas convergentes de investigação” proporcionam

condições para que se proceda ao processo de triangulação. Esse processo serve para “encorajar [o pesquisador] (...) a coletar informações de múltiplas fontes, mas com o intuito de corroborar o mesmo fato ou fenômeno” (YIN, 1994, p. 92). Além disso, a triangulação – validação da informação obtida por meio de entrevistas em confronto com documentos e outras fontes de evidência (PATTON, 1980) - ajuda a enfrentar possíveis problemas de “validade do constructo” – que, para o estudo da governança, se considerado o ambiente institucional, apresenta certa complexidade pela interação de atores sociais a ser investigada. Logo, as múltiplas fontes de evidência provêm, essencialmente, múltiplas medidas para o mesmo fenômeno.

#### **4.4.1 A ANÁLISE DE CONTEÚDO**

Krippendorff (1980 apud VALA, 1986, p. 103) define a análise de conteúdo como “uma técnica de investigação que permite fazer inferências, válidas e replicáveis, dos dados para o seu contexto”. Vala (1986, p. 104) observa que essa técnica permite inferências sobre a fonte e a situação em que esta produziu o material objeto de análise, tendo como finalidade “efetuar inferências, com base numa lógica explicitada, sobre as mensagens cujas características foram inventariadas e sistematizadas.”

Richardson et al. (1985), por sua vez, explicam que a “análise de conteúdo” é um conjunto de técnicas para análise de comunicações, visando obter a descrição do conteúdo de mensagens. Constitui-se num conjunto de instrumentos metodológicos, com as seguintes características: objetividade, sistematização e inferência. A objetividade refere-se à “explicitação das regras e dos procedimentos utilizados em cada etapa da análise” (RICHARDSON et al., 1985, p. 176). A sistematização, por sua vez, refere-se à “inclusão ou exclusão do conteúdo ou categorias de um texto de acordo com regras consistentes e sistemáticas” (ibid., p. 177). Já a inferência refere-se à “operação pela qual se aceita uma proposição em virtude de sua relação com outras proposições já aceitas como verdadeiras” (ibid., p. 177).

Partindo-se das clássicas perguntas “quem diz o que”, “a quem”, “como” e “com que efeito”, Richardson et al. (1985) indicam os seguintes objetivos para a análise de conteúdo:

- a) analisar as características de um texto (mensagem) sem referência às intenções do emissor ou aos efeitos da mensagem sobre o receptor;

- b) analisar as causas e antecedentes de uma mensagem, procurando conhecer as suas condições de produção;
- c) analisar os efeitos da comunicação para estabelecer a influência social da mensagem.

As características de *objetividade*, *sistematização* e *inferência*, citadas por Richardson et al. (1985), são detalhadas por Vala (1986), que menciona os seguintes tipos de “operações mínimas” para a prática da análise de conteúdo:

- a) delimitação dos objetivos e definição de um quadro de referência teórico orientador da pesquisa;
- b) constituição de um *corpus*;
- c) definição de categorias;
- d) definição de unidades de análise;
- e) quantificação<sup>23</sup>.

As Seções 1 a 3 desta dissertação atendem à letra **a**. Quanto à letra **b**, deve-se esclarecer que o *corpus* foi constituído pelo conteúdo das entrevistas, ao qual foram agregadas, para compor as “linhas convergentes de investigação” (YIN, 1994), outras fontes de evidência, a exemplo dos documentos oficiais. A definição de categorias (letra **c**) foi feita com base no referencial teórico e no trabalho exploratório do pesquisador sobre o *corpus*, conforme prevê Vala (1986), estando explicitadas no Apêndice C (verificar colunas “variáveis” e “codificação”). Nesse caso – que foi o da presente pesquisa –, “as referências teóricas do investigador orientam a primeira exploração do material, mas este, por sua vez, pode contribuir para a reformulação ou alargamento das hipóteses e das problemáticas a estudar” (VALA, 1986, p. 112).

A partir da categorização, foram efetivados os procedimentos previstos nas letras **d** e **e**, sendo as *unidades de análise* as citações selecionadas nas transcrições das entrevistas e a *quantificação* representada pelo grau de fundamentação e de densidade<sup>24</sup> dos códigos identificados a partir dessas citações. No Apêndice D é apresentado o resultado dessa última fase da análise de conteúdo (quantificação).

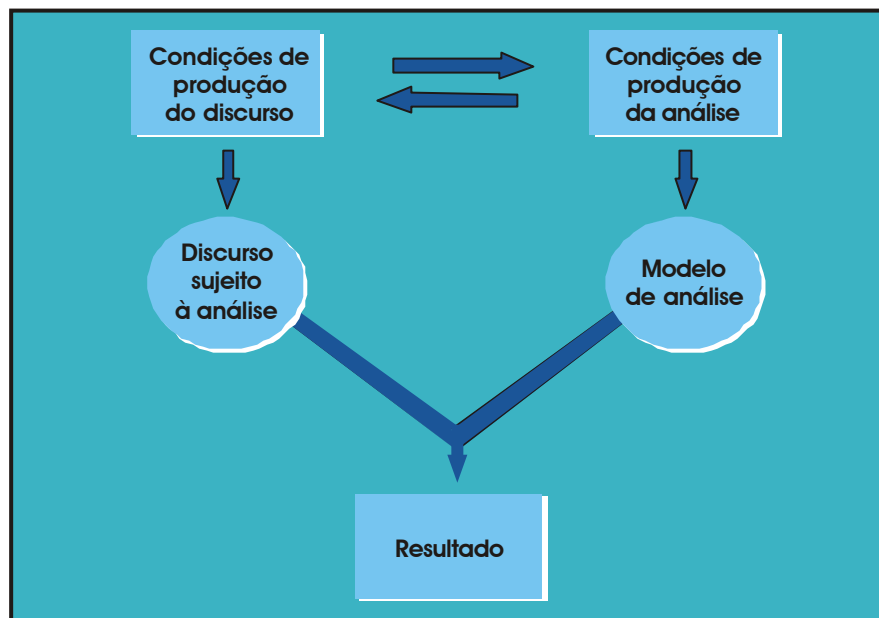
---

<sup>23</sup> “(...) uma análise de conteúdo não implica necessariamente quantificação” (VALA, 1986, p. 117).

<sup>24</sup> As definições de graus de fundamentação e de densidade serão apresentadas adiante nesta dissertação, na Seção “5 Resultados e Discussão”.

A fim de organizar os dados coletados por meio das entrevistas, os conteúdos foram agrupados conforme as dimensões anteriormente apresentadas no Quadro 7 (Modelo de Análise da Pesquisa), compartimentando cada seção de análise de acordo com as duas dimensões propostas (I – Contexto Institucional e II – Resultados), que visaram guiar a pesquisa rumo a seus objetivos. A técnica de análise de conteúdo utilizada foi, portanto, a análise por categoria (RICHARDSON et al., 1985; VALA, 1986), que se baseia na decodificação de um texto em diversos elementos, os quais são classificados e formam agrupamentos analógicos (resultado da codificação).

A análise foi feita levando-se em consideração as condições de produção dos discursos e as condições de produção da análise, tendo como base as dimensões e variáveis da pesquisa, que conformam seu “modelo de análise” (Quadro 7). Essa sistemática segue o esquema conceitual apresentado na figura a seguir, conforme proposto por Vala (1986):



**Figura 7 - Esquema conceitual para Análise de Conteúdo**

**Fonte:** Vala (1986)

Deve-se salientar que a triangulação das informações foi feita a partir da codificação das variáveis (cf. Apêndice C), sendo que nem todos os aspectos foram passíveis de investigação entre todos os grupos de *stakeholders* entrevistados. O único grupo de entrevistados que teve suas respostas confrontadas em todas as questões com as dos demais grupos foi o setor público (Apêndice B1). No Apêndice C é possível notar que algumas variáveis não geraram perguntas nos Roteiros de Entrevistas apresentados nos Apêndices B2, B3 e B4.

Embora tenha sido feita a opção por determinados parâmetros para se proceder à análise de conteúdo, conforme explorado nesta subseção, cabe ressaltar o entendimento de Vala (1986, p. 126) de que “não há modelos ideais em análise de conteúdo. As regras do processo inferencial que subjaz à análise de conteúdo devem ser ditadas pelos referentes teóricos e pelos objetivos do investigador”.

#### 4.4.2 TRATAMENTO DOS DADOS

Devido à grande quantidade de dados e a complexidade das interações de opiniões dos quatro diferentes grupos de entrevistados foi utilizado, para auxílio à análise de conteúdo e à ordenação conceitual, o software **Atlas.ti** – versão 5.0, apropriado para análise qualitativa de informações obtidas por meio de entrevistas. As gravações das entrevistas foram feitas em formato digital, transcritas com a utilização de um processador de textos e, finalmente, inseridas no Atlas.ti, num total de **513** páginas<sup>25</sup> de texto.

O software auxiliou na organização dos trechos relevantes das entrevistas, a fim de permitir a identificação de padrões ou repetições de interesse à pesquisa e, especialmente, o agrupamento de idéias para formação de famílias de códigos (correspondentes às variáveis da pesquisa, conforme Quadro 7) e redes de relacionamentos. Esses conceitos são alguns dos elementos definidos no *modelo de dados* do Atlas.ti, a saber: (1) unidade hermenêutica, (2) documento primário, (3) citação, (4) código, (5) memo, (6) família, (7) rede e (8) relação. As definições desses conceitos são apresentadas no Anexo B desta dissertação; outras explicações quanto à aplicação dos conceitos de modo mais específico à análise dos dados serão apresentadas adiante nesta dissertação, na Seção “5 Resultados e Discussão”.

Gaskell (2002, p. 86-87) resume os benefícios de se utilizar um “programa computadorizado para análise qualitativa de informações”, como o que foi utilizado na análise dos dados desta dissertação:

Os principais resultados (...) são os seguintes: primeiramente, codificar, cortar e colar produzem textos impressos de todas as passagens do texto que se refiram à mesma categoria, por exemplo, códigos do tema, códigos do entrevistado e aspectos formais. Isto fornece uma síntese de todos os elementos relevantes do texto que pertençam a um código específico de interesse. Esta forma de produto é uma maneira eficiente de representar os elementos textuais, de tal modo que o pesquisador pode ilustrar sua interpretação com citações selecionadas.

---

<sup>25</sup> Página no formato A4, espaço simples entre linhas, fonte Times New Roman, tamanho 12.

Embora Gaskell (2002, p. 88) reconheça as vantagens de se utilizar softwares específicos para análise dos dados, esse autor ressalva que “os computadores não farão nunca o trabalho intuitivo e criativo que é parte essencial da análise qualitativa. No máximo, eles irão apoiar o processo e oferecer uma representação do resultado da análise”.

Vale observar que o Atlas.ti dá suporte ao desenvolvimento de pesquisa qualitativa baseada na *Grounded Theory*, que não foi utilizada nesta dissertação. Bandeira-de-Mello e Cunha (2003, p. 6) explicam que esse software “foi criado, principalmente, visando à construção de teorias”, tendo esses autores utilizado o software para operacionalizar uma pesquisa em estratégia baseada nesse método, definido como:

um método científico que utiliza um conjunto de procedimentos sistemáticos de coleta e análise dos dados para gerar, elaborar e validar teorias substantivas sobre fenômenos essencialmente sociais, ou processos sociais abrangentes. (...)

A essência do método da *Grounded Theory* é que a teoria substantiva emerge dos dados, ou seja, é uma teoria fundamentada em uma análise sistemática dos dados. (ibid., p. 3)

#### **4.5 LIMITAÇÕES DO MÉTODO**

O método de pesquisa escolhido para realização da pesquisa apresentou algumas dificuldades e limitações – para as quais foram propostas medidas para minimizá-las -, sobretudo quanto à coleta e à análise de dados (Quadro 11).

Deve-se observar que a triangulação de múltiplas fontes de evidência teve o intuito de minimizar tais limitações e dar maior confiabilidade aos resultados da pesquisa. Ressalte-se, ainda, que a utilização do software Atlas.ti apoiou sobremaneira a interpretação e organização dos dados coletados por meio das entrevistas, minimizando a complexidade para sistematização das inferências, em decorrência do grande volume de informações disponíveis para análise nesta dissertação (1.712 citações selecionadas em 513 páginas de texto).

Quanto à dicotomia qualitativo *versus* quantitativo, Vala (1986, p. 103) admite que a quantificação é uma estratégia “cheia de virtualidades”, mas que não haveria justificativas para não serem reconhecidos os sucessos das investigações de orientação qualitativa. Esse autor destaca que “o rigor não é exclusivo da quantificação, nem tão pouco a quantificação garante por si a validade e a fidedignidade que se procura” (VALA, 1986, p. 103).



DIFICULDADES/LIMITAÇÕES	MEDIDAS ADOTADAS
Dificuldade de acesso a gestores de alto nível hierárquico no governo federal e dirigentes de grandes empresas, sendo possível que houvesse barreiras ao agendamento de entrevistas com esses segmentos e mesmo restrição de tempo para realizá-las.	Da seleção de 40 pessoas contatadas para serem entrevistadas, 67,5% aquiesceram ao convite para participar da pesquisa (27 entrevistados). O setor privado foi aquele onde houve maior dificuldade para obtenção de acesso a atores-chave. A restrição de tempo do entrevistado se confirmou em apenas um caso, num total de 27 entrevistas, não tendo sido possível questionar o entrevistado nesse caso, com relação a todas as perguntas do roteiro.
Possibilidade de o Livro Branco do Programa Sociedade da Informação (SocInfo) não ter sido lançado em tempo hábil para fazer parte da pesquisa documental (ou mesmo nem ser lançado).	Mesmo sem a disponibilização do Livro Branco, diversas ações previstas no Livro Verde do Programa SocInfo foram implementadas; tendo sido efetivado levantamento de programas relacionados ao SocInfo no orçamento federal, no período englobado pela pesquisa.
Quanto às entrevistas, possíveis vieses nas respostas a serem obtidas, “pelo menos potenciais, decorrentes da consciência que os sujeitos têm de que estão a ser observados ou testados, dos constrangimentos associados ao papel de entrevistado ou respondente, da interação entrevistador-entrevistado, etc” (VALA, 1986, p. 106-107).	Reduziu-se o impacto de possíveis enviesamentos na fase de análise dos dados com a ajuda de software específico - Atlas.ti -, o qual proporcionou uma melhor escolha dos trechos relevantes das entrevistas e mesmo uma comparação mais precisa das respostas dos diferentes entrevistados, nos quatro segmentos institucionais, às mesmas perguntas.
Constantes mudanças no desenho e conteúdo dos sítios consultados, o que poderia vir a fornecer uma visão estática da realidade, condizente ao momento do acesso.	Devido à grande mutabilidade dos sítios, a pesquisa espelhou, provavelmente, as observações do pesquisador no segundo semestre de 2003. Como a avaliação de sítios não foi o foco da pesquisa, essa mutabilidade não provocou alterações nas conclusões desta dissertação, sendo que as referências ao posicionamento do Brasil no contexto mundial e ao nível de maturidade dos portais do governo federal foram baseadas em estudo das Nações Unidas (2003).
Pouco tempo de atuação do Comitê Executivo do Governo Eletrônico (CEGE) a partir de 2003 para que se pudesse avaliar sua atuação em relação ao período 2000-2002, sendo também possível vislumbrar a ocorrência de uma possível mudança de enfoque político quanto à atuação desse comitê, tendo em vista o início de uma nova gestão de governo.	As mudanças pelas quais passaram o CEGE, especialmente na mudança de governo de 2002 para 2003 (com a criação de comitês técnicos, por exemplo) foram acompanhadas pelo pesquisador ao longo do tempo. Houve consciência quanto à comparação do papel do CEGE nos dois períodos de gestão de governo (2000-2003 e 2003 em diante), tendo em vista o tempo de atuação e o momento em que se encontrava cada gestão de governo.
Ausência de um documento oficial no qual tivessem sido explicitados objetivos e metas a serem atingidos a partir de 2003, ou seja, algo similar ao documento da gestão 2000-2002 intitulado “Proposta de Política de Governo Eletrônico para o Poder Executivo Federal” (BRASIL, 2000i).	O pesquisador teve acesso a uma versão preliminar do documento intitulado “Sistematização das Oficinas de Planejamento das Câmaras Técnicas do Governo Eletrônico” (BRASIL, 2004c), o qual consolidou as discussões dos comitês técnicos do CEGE ocorridas ao longo de 2003 e serviu de subsídio para a análise com relação às diretrizes da gestão de governo a partir de 2003.

**Quadro 11 - Dificuldades/limitações da pesquisa e medidas adotadas**

Fonte: elaboração do autor

## 5 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os resultados e a conseqüente discussão acerca dos dados levantados na pesquisa resultam da aplicação da análise de conteúdo sobre os dados primários coletados, efetuada com auxílio do software Atlas.ti, estando a presente subseção organizada conforme as dimensões e variáveis apresentadas no Quadro 7 – Modelo de Análise da Pesquisa. Nesta etapa, as entrevistas serão confrontadas, sempre que necessário, com os dados secundários (documentos oficiais, leis orçamentárias, observação em sítios na Internet etc.) e com o marco conceitual de referência, mas sempre com a preocupação de espelhar, de modo preponderante, a percepção dos entrevistados sobre as questões adiante discutidas.

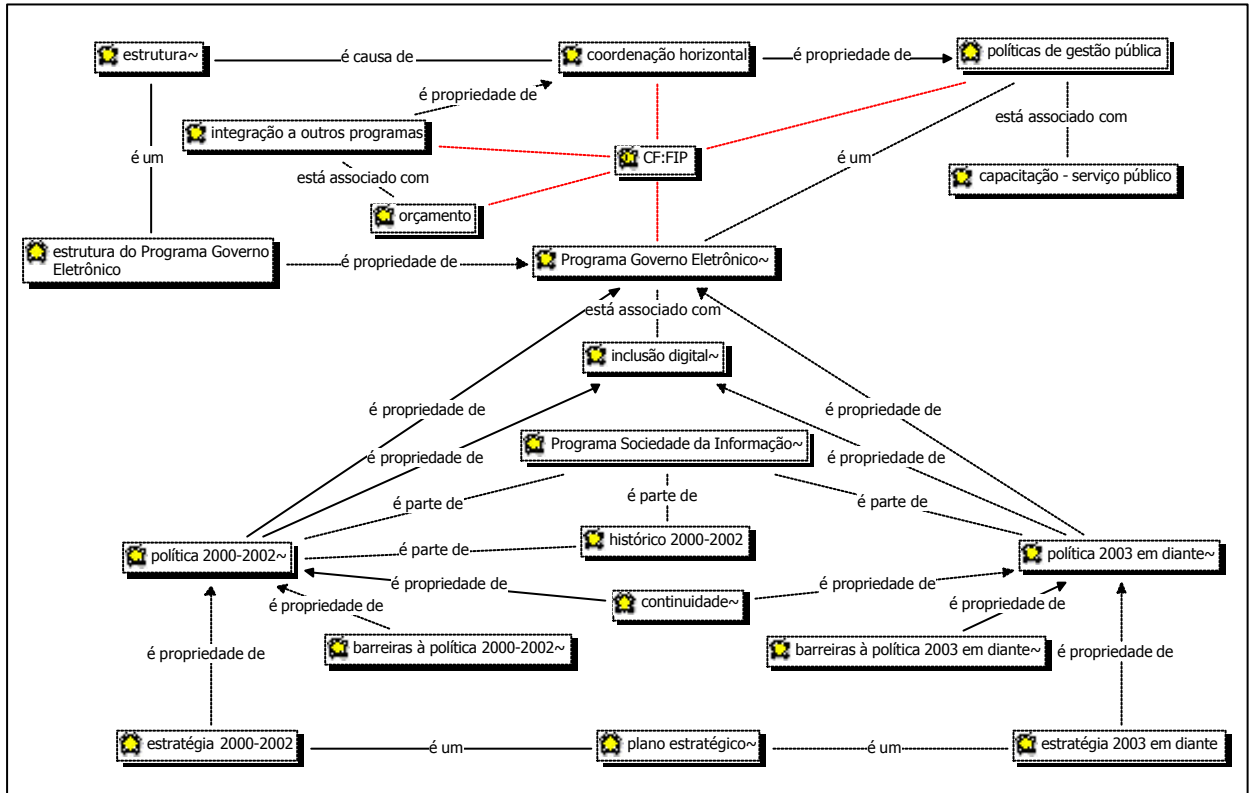
Preliminarmente, cabem alguns esclarecimentos sobre como será procedida a exposição acerca dos dados analisados. Tendo em vista a utilização de falas dos entrevistados no decorrer da discussão, estabeleceu-se uma identificação dos informantes-chave por grupo de *stakeholders* ao qual pertencem, do seguinte modo:

- a) Setor Público: prefixo SP, numerados de 1 a 12;
- b) Iniciativa Privada: prefixo IP, numerados de 1 a 5;
- c) Terceiro Setor: prefixo TS, numerados de 1 a 6;
- d) Setor Acadêmico: prefixo SA, numerados de 1 a 4.

Ao serem mencionadas falas de entrevistados adiante nesta dissertação, a identificação será feita como nos seguintes exemplos: entrevistado SP2, entrevistado IP5, entrevistado TS1, entrevistado SA3 e assim por diante. Ressalte-se que a numeração referida no parágrafo anterior não guarda qualquer relação com a ordem em que os entrevistados foram apresentados no Quadro 10 – Relação de entrevistados.

Serão apresentadas, no início da subseção correspondente a cada variável da pesquisa, estruturas conceituais gráficas oriundas do software Atlas.ti denominadas “redes”, para facilitar o entendimento quanto à agregação de códigos em torno das variáveis da pesquisa. Na Figura 8 adiante, por exemplo, nota-se que a variável FIP (Formulação / Integração de Políticas) refere-se à família de códigos (*code family* - CF) denominada “CF: FIP”, que possui diversos códigos em sua rede, os quais foram a ela agregados por possuírem características que os identificam com a citada família. As linhas que ligam os códigos entre si e estes às famílias de códigos representam as “relações” no contexto do Atlas.ti, a saber: (1) “está associado com”; (2) “é parte de”; (3) “é causa

de”; (4) “contradiz”; (5) “é um”; (6) “é propriedade de” e (7) uma última relação sem nome (*noname*), utilizada caso nenhuma das relações anteriores se aplique. O sinal de til (“~”) que aparece ao lado de alguns códigos indica a presença de comentários inseridos no software pelo pesquisador.



**Figura 8 - Exemplo de rede do Atlas.ti**

Fonte: elaboração do autor a partir de dados da pesquisa, com apoio do Atlas.ti

Para cada variável do Quadro 7 será mostrado, também, um quadro-sintético oriundo da análise procedida no Atlas.ti, no qual cada variável será identificada como uma “família de códigos” (nomenclatura utilizada pelo software), sendo apresentados os códigos que a compõem<sup>26</sup> e os respectivos graus de fundamentação - por tipo de agente institucional - e de densidade. O primeiro conceito refere-se a quão freqüente um código foi aplicado, ou seja, ao número de citações ligadas a ele. O segundo, densidade, evidencia o número de ligações de um certo código a outros códigos, o que exprime, portanto, sua complexidade na relação com outros códigos. Um quadro-exemplo é apresentado a seguir.

<sup>26</sup> Um mesmo código pode ser mencionado nos quadros-sintéticos de diferentes variáveis.

FAMÍLIA DE CÓDIGOS	FIP - Formulação / Integração de Políticas					
CÓDIGOS	FUNDAMENTAÇÃO					DENSIDADE
	AGENTE INSTITUCIONAL				Total de citações	
	Setor Público	Iniciativa Privada	Terceiro Setor	Setor Acadêmico		
política 2000-2002	8	4	0	0	12	2
barreiras à política 2000-2002	3	5	5	3	16	1
estratégia 2000-2002	4	6	1	1	12	2
continuidade	1	0	2	0	3	2
política 2003 em diante	3	2	0	4	9	7
barreiras à política 2003 em diante	6	1	3	1	11	1
estratégia 2003 em diante	2	2	5	2	11	2

### Quadro 12 - Exemplo de quadro-sintético de família de código

Fonte: elaboração do autor a partir de dados da pesquisa, com apoio do Atlas ti<sup>27</sup>

No Quadro 12 é possível visualizar, por exemplo, que o grau de fundamentação do código “política 2000-2002” é 8 para o Setor Público e 4 para Iniciativa Privada, ou seja, obteve o dobro do número de citações no primeiro setor em relação ao segundo, e, ainda, que esse código não foi citado pelos entrevistados do Terceiro Setor e Setor Acadêmico (grau de fundamentação = 0). Seu grau de densidade é 2, indicando que ele se relaciona a dois outros códigos (no caso, “barreiras à política 2000-2002” e “estratégia 2000-2002”).

Deve-se notar que, embora sejam apresentados nos quadros-sintéticos, alguns códigos não necessariamente sofrerão análise, pelo fato de apresentar um grau de fundamentação muito baixo e/ou estar fora do escopo da pesquisa, mesmo sendo relevantes em relação a outros códigos (razão pela qual foram citados pelos entrevistados). Esses casos serão representados nos quadros-sintéticos com fundo cinza (a exemplo do código “continuidade” no Quadro 12).

No Apêndice D, que materializa a fase de *quantificação* da análise de conteúdo efetivada com o auxílio do software Atlas.ti, alguns números pode ser destacados:

- a) total de unidades de análise (citações): 1.712<sup>28</sup>;
- b) total de códigos: 92;
- c) média de citações por entrevista e total de citações por setor:
  - c.1) Setor Público (12 documentos primários<sup>29</sup>): 204 (média) e 2.450 (total);

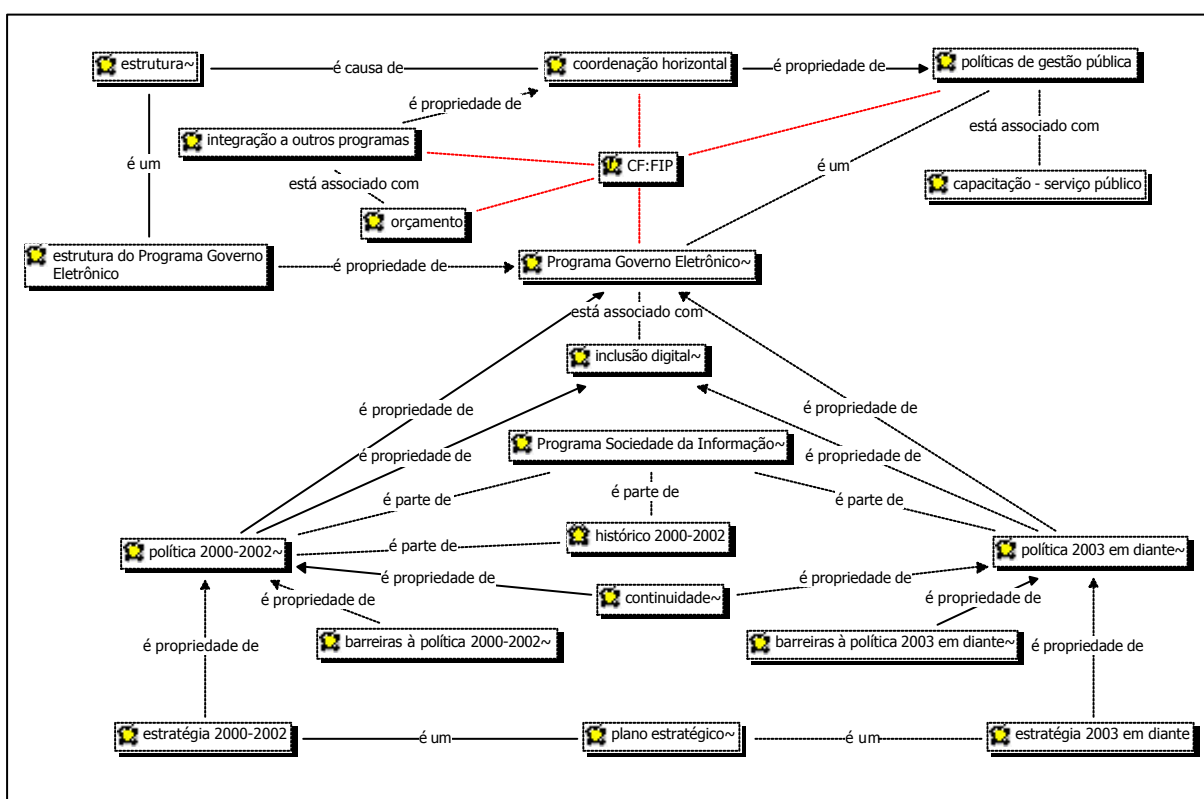
<sup>27</sup> No Quadro 12 são apresentados números fictícios para fundamentação e densidade, não correspondendo aos dados reais que serão apresentados nas subseções adiante.

<sup>28</sup> O total de 4.826 citações apresentado ao final do Apêndice D corresponde à soma das citações de todos os códigos, ou seja, uma determinada citação pode ter sido contada mais de uma vez caso tenha recebido códigos diferentes.

- c.2) Iniciativa Privada (5 documentos primários): 120 (média) e 604 (total);
- c.3) Terceiro Setor (6 documentos primários): 184 (média) e 1.108 (total);
- c.4) Setor Acadêmico (4 documentos primários): 166 (média) e 664 (total);
- d) código com maior grau de fundamentação (mais citado individualmente): *inclusão digital* (total de 341 citações);
- e) código com maior grau de densidade (maior número de relações com outros códigos): *inclusão digital* (ligações com outros 17 códigos<sup>30</sup>).

## 5.1 DIMENSÃO I: CONTEXTO INSTITUCIONAL

### 5.1.1 VARIÁVEL “FORMULAÇÃO / INTEGRAÇÃO DE POLÍTICAS”



**Figura 9 - Rede - Variável “FIP - Formulação / Integração de Políticas”**

Fonte: elaboração do autor a partir de dados da pesquisa, com apoio do Atlas ti

<sup>29</sup> Arquivos de texto das entrevistas, segundo a nomenclatura do Atlas.ti (cf. Anexo B).

<sup>30</sup> Visualizar na Figura 13 - Rede - Variável “OFA – Oferta / Acesso”; dado não-apresentado no Apêndice D.

FAMÍLIA DE CÓDIGOS	FIP - Formulação / Integração de Políticas					
CÓDIGOS	FUNDAMENTAÇÃO					DENSIDADE
	AGENTE INSTITUCIONAL				Total de citações	
	Setor Público	Iniciativa Privada	Terceiro Setor	Setor Acadêmico		
histórico 2000-2002	23	21	4	17	65	2
política 2000-2002	36	20	15	21	92	8
estratégia 2000-2002	14	13	9	6	42	2
barreiras à política 2000-2002	75	4	34	3	116	1
Programa Sociedade da Informação	30	3	9	7	49	3
inclusão digital	126	35	148	32	341	17
continuidade	21	9	3	14	47	2
política 2003 em diante	64	18	17	13	112	7
estratégia 2003 em diante	153	32	76	26	287	2
barreiras à política 2003 em diante	151	22	48	34	255	1
coordenação horizontal	34	5	4	3	46	3
capacitação - serviço público	25	0	3	9	37	0
políticas de gestão pública	37	1	1	23	62	2
Programa Governo Eletrônico	28	3	16	1	48	5
estrutura	26	3	3	14	46	7
estrutura do Programa Governo Eletrônico	127	13	4	17	161	2
integração a outros programas	5	2	16	0	23	2
orçamento	44	5	7	0	56	2
plano estratégico	37	1	10	23	71	6

### Quadro 13 – Quadro-sintético – Variável “FIP - Formulação / Integração de Políticas”

Fonte: elaboração do autor a partir de dados da pesquisa, com apoio do Atlas ti

Esta subseção pretende não só abordar a variável “Formulação / Integração de Políticas” da Dimensão I do Modelo de Análise da Pesquisa (Quadro 7), mas também expor um **histórico** do desenvolvimento do governo eletrônico no Brasil, a partir da visão dos entrevistados. Pergunta-se: *qual a pertinência de tal histórico para que se proceda à análise institucional dessa política no Brasil?*

A pesquisa que tem como base a teoria institucional – especialmente a corrente neo-institucional – não pode prescindir de uma visão, ao longo do tempo, do setor onde as interações entre atores ocorrem, ou seja, o cenário da mudança institucional. É natural, no entendimento de Vieira e Carvalho (2003, p.12), que essa “**dinâmica** percebida (...) se modifique de acordo com a alteração dos recursos de poder dos atores e com a mudança da posição relativa de atores, diante da entrada de novos personagens e da saída de outros” (grifo nosso). Daí a necessidade de o processo relativo ao e-gov ser observado de forma dinâmica no período 2000-2003: este não pode ser visto de modo estático, em um determinado momento, sob o risco de se estar “reduzindo o

papel da construção histórica do contexto organizacional a um *wallpaper*, sem uma efetiva intervenção nas transformações” (VIEIRA; CARVALHO, 2003, p. 11).

O código *histórico 2000-2002* está ligado tanto à política de governo eletrônico no Brasil como ao programa governamental em si, além de englobar o Programa Sociedade da Informação. O governo começou a atentar para a necessidade de se estabelecer uma política de e-gov a partir de 3 fatores: (1) as ações para enfrentar o “bug do milênio”; (2) as experiências de outros países no estabelecimento de programas de governo eletrônico e (3) o Programa Sociedade da Informação (SocInfo). Tais fatores ajudam a construir a “historicidade” (BERGER; LUCKMANN, 1966) do e-gov no Brasil e a dinâmica institucional que construiu suas bases a partir de 2000.

O “bug do milênio”, como ficaram conhecidas as ações governamentais para promover correções em sistemas e equipamentos na passagem de 1999 para 2000, especialmente nas operações que envolviam mudança de data, foi um aspecto ressaltado pelos entrevistados como pertencente à gênese do governo eletrônico no Brasil. Aproveitaram-se os arranjos institucionais e a experiência adquirida no projeto do “bug” para se pensar em uma política de governo para a Sociedade da Informação, ou seja, uma definição de qual seria o papel do governo frente às novas tecnologias. O entrevistado SP1 ressaltou que o “bug” deu o incentivo inicial a essa nova política de e-gov, atentando que deveria ser levada em conta, entretanto, toda a experiência anterior da administração pública brasileira na utilização de TIC, especialmente em sistemas estruturadores:

(...) na realidade, a estrutura de e-gov que foi montada para executar atividades relacionadas com o governo eletrônico, quando a gente olha a gente repara que é uma espécie de continuação, até certo ponto, da estrutura montada e dos interesses que foram despertados com a preparação do Brasil para o “bug do milênio”.

De modo semelhante, o entrevistado SP7 avaliou que os arranjos institucionais mobilizados para enfrentar o “bug do milênio” teriam sido aproveitados para iniciar os trabalhos em torno da política de e-gov, mas que esse não teria sido o único *input*:

(...) ela foi muito baseada na experiência dos esforços desenvolvidos para enfrentar o “bug do milênio”. Então isso fez com que o governo resolvesse aproveitar a articulação que foi criada durante o “bug do milênio” para trabalhar a tecnologia da informação como um todo. Obviamente teve outros *inputs* para isso.

Um outro condicionante que levou à formulação da política de e-gov no Brasil foi a experiência internacional, ou seja, em diversos países começaram a surgir – especialmente em meados da década de 90 – estratégias mais consistentes de governo eletrônico e que podiam ser

identificadas efetivamente como uma política. A opinião do entrevistado SP7 ilustra esse movimento: “quer dizer, desenvolvimentos que estavam acontecendo também em países centrais, na Europa e América do Norte, ajudaram muito nesse processo de tomar a decisão de criar uma política pública voltada para governo eletrônico.”

De modo similar e nessa mesma época, com o advento do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995), a introdução do modelo de Organizações Sociais (OS) no Brasil seguiu esse mesmo caminho, ou seja, a adaptação na administração pública brasileira de tendências que se delineavam no cenário internacional (MEDEIROS et al., 2002), fortemente influenciado nesse período pelas teorias da Nova Administração Pública.

O terceiro aspecto relativo ao histórico do governo eletrônico no Brasil refere-se ao Programa Sociedade da Informação e a disposição governamental de formar grupos de trabalho para tratar da questão de uma maneira mais estratégica e abrangente. Para esse fim, criou-se, em abril de 2000, o Grupo de Trabalho em Tecnologia da Informação – GTTI (BRASIL, 2000b), “ou seja, esse grupo (...) assumiu um papel de facilitador nas buscas dos objetivos do Programa Sociedade da Informação e, também, uma espécie de facilitador e de elemento tracionador de uma (...) política de governo para a área de tecnologia da informação” (entrevistado IP3). Chahin et al. (2004, p. 34) ressaltam a importância do Programa Sociedade da Informação para o início da política de governo eletrônico no Brasil:

as agências governamentais brasileiras estabelecem sites na Internet desde 1993. Mas o ponto de partida para a elaboração de uma política sistemática de e-governo foi um processo amplo e visionário iniciado em maio de 1999, que terminou em setembro de 2000 com a publicação de um documento fundamental intitulado *Livro Verde*. (grifo do autor)

O entrevistado IP3 sintetiza a importância do GTTI, o qual “teve atuação decisiva no diagnóstico e formulação da política de Governo Eletrônico” (BRASIL, 2002c, p. 17), ressaltando que um dos principais produtos do trabalho desse grupo foi a proposta de criação do Comitê Executivo do Governo Eletrônico:

esse grupo também estabeleceu metas de políticas de governo eletrônico, principalmente ele sugeriu a criação de um Conselho de Governo Eletrônico<sup>31</sup> [futuro Comitê Executivo do Governo Eletrônico] no âmbito do governo

---

<sup>31</sup> “**VI - Plano de Metas**

**Metas para 2000:**

(...)

**Para a Gestão Interna do Governo**

**Conselho de Governo Eletrônico**

Criação, através de decreto, do Conselho Interministerial de Governo Eletrônico, até 10/2000.” (BRASIL, 2000i, p. 7-8 – grifo do autor).



federal, a orientação dos órgãos públicos para o desenvolvimento de *sites* oficiais...

A partir de outubro de 2000, com a criação do Comitê Executivo do Governo Eletrônico (BRASIL, 2000k), as ações governamentais com aplicação de TIC por meio da Internet podem ser consideradas, então, como parte de um arcabouço institucional de governo eletrônico, sendo que, a partir desse momento, no entender do entrevistado IP3, “TI (...) deixa de ser um elemento técnico e passa a ser um elemento estratégico de política de governo.” Revisada a história do início do e-gov no Brasil, na percepção dos entrevistados, pode-se avaliar, então, como se desenvolveu a política no período inicial, de 2000 a 2002.

O código *política 2000-2002* obteve grau de densidade 8, sendo que sua análise enfatizará, de modo especial, os códigos inter-relacionados *estratégia 2000-2002* e *barreiras à política 2000-2002*.

Pouco antes de se estabelecer o marco institucional do e-gov no Brasil – conforme evidenciado na análise do código *histórico 2000-2002* -, a percepção dos entrevistados é a de que, primeiro, não se tinha uma idéia clara do que seria um “governo eletrônico” e, segundo, que havia um especial interesse do governo federal em estabelecer os primeiros projetos voltados tão-somente à sua gestão interna. O primeiro aspecto pode ser ilustrado pela opinião dos entrevistados IP2 e SP1:

Eu acho que num primeiro momento, o que se tentou fazer para que houvesse realmente uma ênfase no projeto como um todo, houve um pouco de confusão de que tudo se tornou governo eletrônico. (IP2)

Eu não sei se houve algum tipo de reflexão mais fria sobre o que significava você ter uma política de governo eletrônico e por que estava se começando aí, mas que outras coisas valiam a pena pegar e começar a fazer e assim por diante. (SP1)

O segundo aspecto foi identificado pelo entrevistado SP1 como o “e-gov cínico”, que se preocupa, em seus estágios iniciais de implementação “em qualquer país do mundo”, com “entrada e saída de dinheiro”. Sua outra faceta - que não teria essa conotação pejorativa - seria, de acordo com esse mesmo entrevistado, a prestação de serviços à população. No entender do entrevistado SP1, portanto, “a visão da tarefa básica de governo eletrônico quando o pessoal começa, o pessoal sempre começa em algum esquema olhando para alguma coisa que tenha a ver com gerenciar a entrada e saída de dinheiro e garantir que seja feito de forma eficiente, transparente e assim por diante.” O entrevistado SP6 resume essa visão:

O órgão que mais se preocupou nesse período em colocar serviços essenciais, a sua atividade-fim na rede, foi a Receita Federal. (...), foi a área de tributação, que, por sinal, é a área que historicamente mais investe em tecnologia (...). E ela é a que dá sustentação financeira ao Estado, então, obviamente, a preocupação é em agilidade, em modernização constante.

O período 2000-2002, ao menos em termos normativos, possuiu um documento que norteou as políticas para o período – intitulado “Proposta de Política de Governo Eletrônico para o Poder Executivo Federal” (BRASIL, 2000i) -, conforme lembrado pelo entrevistado IP3: “os programas de metas, os objetivos, as orientações foram formuladas exatamente nesse período de 2000 a 2002”. O entrevistado SP5 concorda com essa opinião e faz a relação do Programa Governo Eletrônico com o Programa SocInfo, os dois principais expoentes da política:

2000-2002 a política de e-gov, no meu entender, foi muito estabelecer metas e objetivos, foi a formulação do Livro Verde da Sociedade da Informação, que não é a mesma coisa que o Programa E-gov - são programas separados, mas que caminham lado a lado - e alguns grupos foram formados para estudar cada assunto - a Universalização de Serviços, Governo para Todos, Inclusão Digital – (...) Foi uma parte de definição do que deve ser feito e de relacionamento entre as pessoas que estavam envolvidas.

A avaliação dos entrevistados sobre a política de e-gov no período 2000-2002 foi preponderantemente positiva, mesmo com as “barreiras” que serão mencionadas adiante. Entrevistados dos 4 setores institucionais deram sua opinião sobre a política nesse período:

a) setor público:

houve uma política, houve uma tentativa de política que foi centralizada no Comitê Executivo de Governo Eletrônico. (...) de uma maneira geral, eu diria que houve um salto de qualidade e quantidade em atividades durante esse período. (SP1)

Eu acho que o governo (...) teve alguns méritos nesta área de governo eletrônico e uma delas foi ter introduzido o conceito de governo eletrônico na sociedade de uma forma importante, e ter feito alguns trabalhos relevantes na área de governo eletrônico, consolidado essa idéia de que governo eletrônico é um processo importante. (SP10)

b) iniciativa privada:

ela foi bem orientada, tinha objetivos bem pontuais, bem delimitados. (IP1)

O que vale é dizer que *e-government* era uma prioridade para o governo passado, definitivamente. (...) Era perceptível isso. Era veiculado como prioridade, era entendido como prioridade e efetivamente se fizeram várias implementações. (IP5)

## c) Terceiro Setor:

o governo passado eu vejo muito positivamente. Teve grandes avanços.  
(TS3)

## d) Setor Acadêmico:

Acho que se fez muito, muito bem feito, na direção certa. (SA4)

Eu acho que 2000-2002 foi positivo. (...) Eu acho que a gente tem que quebrar uma coisa no Brasil, na mentalidade do Brasil, em que o governo perdeu então tudo que foi feito pra trás está errado. Eu acho que isso é um equívoco. (...) Eu acho que o governo eletrônico andou bem... (...) dentro de algumas limitações. (SA1)

O código *estratégia 2000-2002* evidencia a opinião dos entrevistados sobre os caminhos seguidos pela política de e-gov para alcançar seus objetivos. A opinião prevalecente foi a de que a estratégia iniciada em 2000 tinha um foco mais voltado ao curto prazo, ou seja, primordialmente “marcar presença” na Internet, sem preocupações mais imediatas, em geral, com temas como integração de sistemas, sendo “mais um [período de] aprendizado e definição de rumo”, na opinião do entrevistado SP4. O entrevistado SP1 reforça esse entendimento: “o modelo de implementação de e-gov que o pessoal adotou e eu acho que foi um modelo inteligente, que eles queriam demonstrar resultado a curto prazo (...)”.

A busca por modelos de outros países também foi uma estratégia do período - cujo exemplo mais significativo de interação foi a confecção do Livro Verde do Programa SocInfo, em cujo “processo [de elaboração] foram consultados mais de 300 peritos no Brasil e no exterior” (CHAHIN et al., 2004, p. 34) -, conforme afirmação do entrevistado SP12: “a política que foi desenvolvida no princípio do governo eletrônico brasileiro foi uma política muito discutida inclusive em nível internacional.”

Não obstante a não-consecução de objetivos e metas, conforme explorado anteriormente, um ponto destacado pelos entrevistados na estratégia 2000-2002 foi a criação de um espaço de discussão – a “criação do locus”, de acordo com o entrevistado SA2 -, ou seja, uma “agenda de discussão” propiciada pelo encaminhamento da política de governo eletrônico nesse período. Esse espaço se concretizou especialmente por meio de eventos organizados pelo governo federal em parceria com a iniciativa privada e o Terceiro Setor, sendo a opinião do entrevistado TS3 bastante ilustrativa de tais iniciativas:

Eu considero o seguinte: o Programa de Governo Eletrônico, no governo anterior, primeiro que se colocou uma... eu acho que foi muito interessante... num espaço de discussão. Havia seminários, que eram realizados aqui em

Brasília e sob determinados temas (...) são espaços de encontro, de discussões. (...) Se criou uma rede de relacionamentos, criou-se, formou, se disseminou conceitos, técnicas, eu acho que isso teve um mérito muito importante. Porque (...) tinha uma agenda de discussão.

O código *barreiras à política 2000-2002* – com alto grau de fundamentação, num total de 116 citações - discute os aspectos que teriam (1) dificultado o alcance de objetivos ou (2) sido considerados como omissões nas ações da política desse período. Embora a política tenha sido avaliada pelos entrevistados, em geral, de um modo positivo, os comentários que se seguiam a essa avaliação mencionavam, usualmente, fraquezas que, ao final, impediram uma maior eficácia do e-gov em relação ao cumprimento dos propósitos que com essa política se esperava alcançar.

Uma crítica recorrente nas citações foi a falta de uma “abrangência maior” da política, segundo o entrevistado SA1, “(...) porque é ainda como se a tecnologia fosse uma coisa ainda muito ligada a um grupo específico de *stakeholders*”. A ineficácia na coordenação da política como um todo também foi mencionada pelos entrevistados:

Porque na experiência anterior... você tinha dificuldades em fazer com que a instância de coordenação do governo eletrônico de fato tivesse efetividade junto aos ministérios. (SP2)

eu não cheguei a ver um, digamos, um objetivo comum, não tinha uma coordenação capaz de montar uma estratégia para todo o setor público. (SP5)

Em termos de programas de governo, as manifestações dos entrevistados foram no sentido de criticar o **Programa Sociedade da Informação**, que, de modo geral, pareceu não ter cumprido seus objetivos entre 2000 e 2002. As críticas se concentraram em torno de três aspectos: (1) discussões restritas mais à comunidade científica e empresarial ligada ao tema; (2) falta de recursos financeiros para implementação de ações e (3) muita articulação para poucos resultados práticos. O entrevistado SP2 resume esses aspectos: “a impressão que dá é que ele não aconteceu.” De qualquer modo, esse insucesso do Programa SocInfo não teria prejudicado o desenvolvimento do programa de e-gov federal, segundo o entrevistado SP7: “eu não diria que prejudicou o Programa de Governo Eletrônico”.

Os problemas que prejudicaram a evolução do Programa SocInfo, segundo Takahashi (2004, p. 94), foram relativos a três aspectos: (1) falta de recursos financeiros – coincidente com a opinião dos entrevistados -, (2) dificuldade de ação articulada entre ministérios e (3) linearidade e lentidão de iniciativas de potencial grande escala (a exemplo do sistema do Cartão Nacional de

Saúde). Contrariamente à percepção geral dos entrevistados, Takahashi (2004, p. 95) defende que “considerados o entorno político e o contexto organizacional em que o SocInfo foi concebido e implantado, a iniciativa logrou atingir resultados concretos bastante positivos”. De qualquer modo, esse autor reconhece que “foram identificados alguns desafios bastante claros ainda por vencer” (TAKAHASHI, loc. cit.).

A grande barreira ou omissão presente na política de 2000 a 2002 foi identificada como a falta de ação e de políticas do governo federal com relação à **inclusão digital**. Esse assunto mereceu citações especialmente dos entrevistados do Terceiro Setor, nas quais foram destacados os progressos na política de e-gov, mas sem a devida contrapartida em políticas de inclusão digital: “eu acho que faltou exatamente essa idéia de (...) inclusão digital como contrapartida do governo eletrônico.” (TS1).

Nessa barreira, o destaque foi dado à necessidade de a política de inclusão digital ser implementada juntamente com a de governo eletrônico, para que esta não se torne uma política excludente, ou seja, que não haja precedência na oferta de “sistemas de informação que atuam na área do mundo dos incluídos, dos que socialmente têm acesso aos sistemas”, manifestação do entrevistado SP10 quanto à política de 2000 a 2002.

Outros aspectos citados pelos entrevistados quanto à política de inclusão digital (ID) no período 2000-2002 foram (1) a falta de recursos – especialmente a não-utilização de recursos do FUST - e (2) a falta de escala nas ações de ID, que contaram, essencialmente, com iniciativas do Terceiro Setor e, de modo esporádico, da iniciativa privada. O primeiro aspecto será abordado adiante, na análise do código *financiamento para ID*, na Subseção 5.2.1 - Variável “Oferta/Acesso”. A análise da segunda barreira será feita no código *inclusão digital*, nessa mesma subseção da dissertação.

Uma outra barreira importante citada pelos entrevistados foi a falta de estudos que compatibilizassem a oferta com a demanda dos serviços no período 2000-2002, problema que, como veremos adiante no código *barreiras à política 2003 em diante*, ainda persiste. Essa questão será abordada por ocasião da análise do código *estudo oferta x demanda* (Subseção 5.2.1 – Variável “Oferta / Acesso”).

A avaliação da política nesse período inicial, num sentido lato, mesmo tendo sido positiva, como se pôde depreender das citações apresentadas anteriormente, deve ser confrontada com o fato de que muitos objetivos e metas propostos inicialmente pelo governo no documento “Proposta de Política de Governo Eletrônico para o Poder Executivo Federal” (BRASIL, 2000i)

não foram atingidos. As limitações que impediram a consecução dos objetivos e metas inicialmente propostos foram classificadas por Chahin et al. (2004, p. 38-40) em quatro dimensões, para as quais são citadas as principais dificuldades: (1) *liderança e coordenação*: não-formalização de instâncias de coordenação do programa no âmbito de cada ministério; (2) *formulação e avaliação da política*: falta de maior integração com as políticas voltadas para a gestão e identificadas com a reforma administrativa; (3) *ambiente cultural e motivacional*: 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 e (4) *infra-estrutura e padrões tecnológicos*: não-viabilização de um portal corporativo do governo federal com recursos avançados de comunicação e serviços.

As falhas apresentadas anteriormente podem ser confrontadas com a posição governamental de como a política teria se desenvolvido no período 2000-2002. Por meio do documento intitulado “2 Anos de Governo Eletrônico - Balanço de Realizações e Desafios Futuros” (BRASIL, 2002c, p. 3), o governo federal avalia que as limitações no estágio do e-gov ao final de 2002 deveriam ser vistas como “desafios futuros” a serem “enfrentados com vistas à consolidação do Governo Eletrônico como política de Estado.” Obviamente, uma visão de como deveria se dar a continuidade da política a partir daquele momento.

Ao se apreciar o código *continuidade* deve-se ter em mente que o período 2000-2002 representa os dois últimos anos de um mandato presidencial que, na realidade, já havia se iniciado em 1995 (primeiro ano do primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso), o que pressupõe que as políticas e projetos estavam em pleno andamento. Por outro lado, o período que se inicia em 2003 identifica-se como o primeiro ano de atuação de um novo governo, do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o que pressupõe uma fase mais de planejamento do que de ação.

Feitas tais ressalvas, pode-se dizer que a percepção geral dos entrevistados na transição de 2002 para 2003 é a de que estaria havendo **continuidade** da política de e-gov, mas com uma demasiada lentidão na execução de ações em 2003. Não só existe essa percepção como esse sentimento foi manifestado na forma de “expectativa” de que isso realmente ocorra, conforme entrevistado SP7:

Com relação à perspectiva para o ano de 2003, eu tenho uma expectativa (...), pelo que o governo Lula está dizendo, está praticando, que concorda que essa é uma política que deve ser continuada, com reorientação, ênfase diferente, uma ênfase mais social, e com algumas ênfases diferentes em questões de tecnologia, como o software livre, por exemplo. Mas,

aparentemente, as coisas vão ser continuadas e eu espero que realmente continue.

A continuidade percebida pelos entrevistados na política não trouxe consigo, entretanto, a agilidade na implementação de projetos. Essa “parada geral”, conforme expressão utilizada pelo entrevistado SP1, foi ocasionada pelo movimento natural de mudança de uma gestão à outra, o que levou a uma reavaliação do que vinha sendo feito até 2002 em relação ao que passaria a ser prioridade a partir de 2003. Não foi percebida uma ruptura na política, mas, sim, uma leve descontinuidade ou diminuição de ritmo nas ações que vinham sendo implementadas ou estavam previstas para serem executadas a partir de 2003.

Esses efeitos relacionados ao risco de uma descontinuidade na política foram explicados pelos entrevistados como sendo uma das conseqüências das mudanças estruturais e políticas da nova gestão que, como não poderia deixar de ser, acabaram impactando o programa de governo eletrônico. A questão estrutural foi relacionada à lentidão da formação da estrutura em órgãos de TI na administração pública federal, como o Ministério do Planejamento e sua Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, além do Serpro. O aspecto político esteve vinculado à “acomodação” de dirigentes-chave em suas novas posições a partir de 2003. O entrevistado SP3 deu a seguinte opinião quanto ao assunto:

Primeiro, o governo entrando, as pessoas conhecerem especificamente as suas propostas, as sua áreas de atuação e conseguir transitar e conseguir dar resultados em cima disso aí. Quer dizer, trocou a base do governo, a política trocou toda, e a base operacional do governo trocou grande parte dessa base operacional. Algumas foram totalmente zeradas. Outras nem existiam e estão sendo criadas agora. (...) Essa dinâmica ela é crítica. Mas isso faz parte da dinâmica, isso faz parte do jogo de governo, todo governo é assim. (...) Então, esse risco de descontinuidade ele é crescente. (SP3)

A maior crítica ao período de transição de 2002 para 2003 foi manifestada pelos entrevistados pela lentidão na retomada ou início de ações pela nova gestão governamental. Essa impressão de “demora” na retomada de projetos de e-gov deve ser confrontada adiante com a análise do código *estratégia 2003 em diante*. Algumas críticas dos entrevistados foram as seguintes:

Não vi nenhuma atividade nesse governo agora. Então, essa estória: “estamos em mudança de governo”, acho que já estamos passando da hora. (SP5)

Muitas coisas pararam. (...) eu acho que está um pouco lenta a continuidade desse processo. (SP12)

Eu acho que está um pouco lento. (...) Eu estou achando que agora estamos com problemas na continuidade. Uma demora de 9 meses para formular esses novos projetos é muito complicado nessa área de tecnologia. (SA4)

Para o código *política 2003 em diante*, a estratégia a ser utilizada foi, assim como aquela relativa ao código *política 2000-2002*, primeiro avaliar a política de governo eletrônico e correlatas - inclusão digital e Sociedade da Informação - num sentido amplo, para, em seguida, se ater aos códigos inter-relacionados *estratégia 2003 em diante* e *barreiras à política 2003 em diante*. Vale citar o alto grau de fundamentação desses dois códigos (287 e 255 citações, respectivamente), o que evidencia a grande expectativa dos entrevistados pelos rumos que serão tomados pela nova gestão a partir de 2003 e, no caso das “barreiras”, uma preocupação significativa com os riscos que podem impedir o bom desenvolvimento do e-gov no país.

De início, vale citar que a coalizão política que assumiu o governo a partir de 2003 não havia publicado, até a data de finalização desta dissertação, um documento no qual fossem explicitados objetivos e metas a serem atingidos, ou seja, algo similar ao documento da gestão anterior intitulado “Proposta de Política de Governo Eletrônico para o Poder Executivo Federal” (BRASIL, 2000i). O único documento ao qual se teve acesso dessa nova gestão – e que ainda não havia sido oficialmente disponibilizado –, intitula-se “Sistematização das Oficinas de Planejamento das Câmaras Técnicas do Governo Eletrônico” (id., 2004c), o qual tratou tão-somente de agregar as discussões ocorridas ao longo de 2003 no âmbito dos diversos comitês técnicos do Comitê Executivo do Governo Eletrônico (CEGE) – “são planos de trabalho, não é efetivamente um documento com normas ou diretrizes”, como explica o entrevistado SP9. Não se constitui, portanto, em documento norteador de ações para o Poder Executivo federal, até mesmo pelo fato de não ter sido divulgado formalmente perante a sociedade e mesmo internamente ao governo.

Em 2003, a formulação da política se concentrou em torno de uma maior preocupação com as discussões no âmbito dos comitês técnicos do CEGE: “(...) isso foi um trabalho (...) de planejamento, foi muito interessante, muito positivo e envolveu voluntariamente os ministérios. Por isso que foi importante”, explica o entrevistado SP6. Essa fase que perdurou todo o ano de 2003 teve como resultado “um plano estratégico para cada uma dessas câmaras [comitês técnicos]”, de acordo com o entrevistado SP10, que será transformado, em uma fase posterior, em “um documento de governo eletrônico que finalmente virá a orientar-nos”.

“Expectativa” foi o primeiro termo mais visível ao se esquadrihar as citações pertencentes ao código *política 2003 em diante*. As unidades de análise polarizaram-se



especialmente no setor privado, tendo em vista que 2003 foi um ano “lento” em termos de ações de governo na área, conforme ressaltado anteriormente, e, conseqüentemente, de investimentos financeiros, o que gerou uma certa ansiedade no setor empresarial no sentido de que o governo eletrônico deslanchasse em termos de ações concretas. A afirmação do entrevistado IP4, de que “nós da iniciativa privada só temos que acompanhar e prestar atenção, que é nosso papel”, resume bem o ponto de vista do setor ante os horizontes que se vislumbram para o período de gestão que se inicia. Destaque-se que a percepção geral desse setor foi positiva quanto ao alcance que a política pode ter, especialmente a partir de 2004.

Foram manifestadas expectativas quanto aos rumos a serem seguidos pelo e-gov a partir de 2003, também, por entrevistados dos demais setores. As citações indicaram, principalmente, que a tendência é que a política de governo eletrônico caminhe junto com a de inclusão digital, até mesmo pela visão do novo governo de promoção da inclusão social, como resume o entrevistado SP11: “acho que o governo, ao final de quatro anos, vai ser um outro governo em matéria de inclusão digital, de governo eletrônico. Os resultados vão ser muito visíveis.” Essa opinião é reforçada pela visão do entrevistado TS1: “eu acho que precisa (...) uma mudança de mentalidade em relação a isso e que importância dar a esse tema.” As questões atinentes à inclusão digital serão aprofundadas quando da análise do código específico a esse tema, na Subseção 5.2.1 – Variável “Oferta / Acesso”.

A política de e-gov em si está sendo vista com pouca clareza pelos entrevistados que se encontram fora do ambiente público: “acho que o caso do novo governo não está clara a política ainda.” (SA2) O entrevistado SA3, por sua vez, critica duramente essa falta de clareza: “eu não sei (...) exatamente o que é que esse governo vai fazer. Esse governo foi eleito pra fazer uma coisa e faz outra. Esse governo a gente não sabe direito pra onde ele vai... Não quero entrar na questão política.” (SA3). O entrevistado TS3, mesmo com uma expectativa positiva, reforça sua incapacidade de visualizar os caminhos futuros da política de e-gov: “o primeiro ano a gente não deve exigir (...) tanto assim do governo. Eu acredito muito nesse governo, (...). Agora, não está claro para mim quais são as políticas de governo eletrônico.”

Outras opiniões sobre a política, de modo global, enfatizaram a necessidade de serem englobados os demais poderes (Legislativo e Judiciário) ao Programa Governo Eletrônico, a fim de que a política ganhe o status de uma “política de Estado”, conforme mencionado em Brasil (2002c) e Chahin et al. (2004). O entrevistado SP8 opinou a esse respeito da seguinte maneira:

a visão que a gente tem (...) é a de que existe uma política de governo eletrônico para o Poder Executivo, que está no âmbito do Programa Governo Eletrônico, mas ela está dissociada dos outros Poderes, que também fazem governo eletrônico, ou seja, o programa não é para o governo: é um plano do Executivo (...). Quer dizer, não existe uma política.

De 2003 em diante – de modo contrário ao período 2000-2002 -, a estratégia se volta para objetivos a serem alcançados em médio e longo prazo, daí a falta de ações concretas e significativas no primeiro ano de mandato da nova gestão de governo, conforme ficou caracterizado anteriormente como sendo uma “lentidão”. Essa conclusão é corroborada pelo entrevistado SP3: “a expectativa dessa nova estratégia de governo eletrônico (...) é grande e ela parte (...) de uma solução que vai dar frutos a médio e longo prazo. Os frutos a curto prazo não são tão evidentes assim, mas a médio e longo prazos vão aparecer.” Mesmo com um certa compreensão de que 2003 tenha sido um ano de construção – ou revisão - da estratégia de governo eletrônico no Brasil, houve uma preocupação – especialmente do setor empresarial - de que as ações propriamente ditas comecem efetivamente a ser executadas a partir de 2004.

Dois aspectos - que, a exemplo da inclusão digital, serão aprofundados em códigos específicos adiante - mostraram alto grau de fundamentação nas citações dos entrevistados, quanto à estratégia que deve ser seguida pela atual Administração na implementação do Programa Governo Eletrônico: integração e software livre. O entrevistado SP11 ilustra a preocupação com esses temas: “essa coisa vai ser construída... a interoperabilidade, (...) software livre, todas essas coisas são coisas que precisam ter tempo para serem... ir se tendo os resultados devidos. Então eu acho que o governo está no caminho certo nesse aspecto.”

A formulação de uma estratégia de integração – que engloba os aspectos de interoperabilidade<sup>32</sup> -, com relação a sítios, sistemas estruturadores, bases de dados, perfis de metadados, infra-estrutura de redes e outros aspectos tecnológicos, foi ressaltada pelos entrevistados como um aspecto essencial para que o governo eletrônico consiga dar os resultados concretos a que se propõe, sem que se mostre “imediatista” como o foi no período 2000-2002, barreira esta explorada anteriormente. “O governo hoje está tendo, vamos dizer assim, uma abordagem de governo eletrônico de uma maneira mais (...) estruturada, quer dizer, abrindo essas

---

<sup>32</sup> **Interoperabilidade** refere-se à capacidade de sistemas heterogêneos - não somente aqueles baseados em interface *web* - se comunicarem. “O teste final de interoperabilidade é: qualquer componente ou produto utilizado em uma interface pode ser trocado por um outro de especificação similar e a funcionalidade do sistema ainda ser mantida[?] Se isso ocorrer, então o sistema pode ser considerado como verdadeiramente interoperável.” (REINO UNIDO, 2001, p. 3). Para que isso seja colocado em prática, são estabelecidos padrões como: (1) provimento de acesso aos sistemas via *browser*; (2) integração de dados por meio de uma plataforma específica – XML, por exemplo; e (3) adoção de padrões amplamente difundidos para aplicações Internet.

frentes todas, cuidando da interoperabilidade, também, disso tudo. Eu acho que isso avança bastante.”, observa o entrevistado SP3.

A ênfase para utilização de sistemas abertos foi outra grande estratégia reconhecida pelos entrevistados para a política de e-governo a partir de 2003, estando ligada ao outro direcionamento que está sendo dado à política, qual seja, a integração. O entrevistado SP6 explica:

o esforço é de inovar, reduzir custo, aumentar a interoperabilidade e usar padrões abertos, que é consequência da decisão da interoperabilidade. Inclui inovação. E uma área que gera muita inovação é a decisão dessa gestão de uso preferencial do software livre na política de governo eletrônico. Eu acho que essa discussão é interessante, essa discussão tem que acontecer mesmo. Eu acho que têm certos custos que são meio proibitivos em países de recursos escassos como o nosso. Então talvez software livre seja realmente uma alternativa. (SA1)

A análise do código *barreiras à política 2003 em diante* mostrou os seguintes aspectos como os riscos e dificuldades mais significativos – em vista dos respectivos graus de fundamentação - que podem ser enfrentados no desenrolar da política de governo eletrônico:

- a) ausência de um plano de ação formalizado e divulgado à sociedade;
- b) excessivo foco tecnológico das discussões em 2003, especialmente em software livre;
- c) baixa integração dos sistemas;
- d) dificuldades na coordenação horizontal da política;
- e) capacitação insuficiente no âmbito do serviço público para implementação do e-gov;
- f) falta de estudo oferta x demanda;
- g) falta de clareza na política de inclusão digital (ID) e barreiras ao financiamento para ID;
- h) barreiras orçamentárias (montante reduzido, pulverização de despesas no orçamento e falta de visão orçamentária integrada);
- i) problemas na tomada de decisão, falta de agilidade e conflitos de poder em relação à estrutura do Programa Governo Eletrônico;
- j) inadequação da legislação relativa a compras eletrônicas.

Dos aspectos mencionados, serão tratados no código *barreiras à política 2003 em diante* apenas aqueles mencionados nas letras **a** a **e**, ressaltando que as letras **d** e **e** representam códigos autônomos (*coordenação horizontal* e *capacitação – serviço público*, respectivamente), mas que serão tratados no bojo das demais barreiras. As outras letras (**f** a **j**) estão relacionadas a códigos que serão abordados de modo mais aprofundado adiante nesta dissertação.

A ausência, em 2003, de um **plano de ação formalizado e divulgado à sociedade** quanto aos caminhos a serem seguidos pelo governo eletrônico levou os entrevistados a indicarem essa como a principal barreira à política. “Divulgação” dos objetivos foi, portanto, a crítica que mais se fez presente nesse quesito, inclusive de entrevistados do setor público, tendo em vista os impactos negativos que podem advir da indefinição de planos a ele mesmo (visão endógena) e aos demais setores que com ele se relacionam (visão exógena):

visão endógena

Então você não consegue ver hoje, com clareza, onde o governo vai focar. Por que? Porque a gente não conhece a demanda e o governo parece que não tem um planejamento. (SP8)

visão exógena

eu não vejo uma definição política do que será feito. Eu não vejo uma definição para onde que nós vamos andar. (SA4)

Com objetivos amplos e genéricos, o Programa de Governo da gestão iniciada em 2003 expõe tão-somente os eixos principais que pretendem orientar sua gestão de informações (CHAHIN et al., 2004, p. 59 – grifo do autor): (1) **gestão e governabilidade**: “promover a integração horizontal e vertical das estruturas de governo e a coordenação e o acompanhamento de suas ações”; (2) **governo eletrônico**: “estimular a mais ampla prestação de serviços e informações de qualidade para os cidadãos e (3) **democratização do acesso às tecnologias de informação**: “incentivar a criação de mecanismos e de 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”.

A segunda barreira mencionada pelos entrevistados, por ordem de grau de fundamentação, foi o excessivo enfoque tecnológico dado às discussões de governo eletrônico em 2003, especialmente com relação à ênfase dada à temática do **software livre**. Em princípio, o debate tecnológico em torno do software livre teria sido um pouco exagerado, podendo ser ilustrada essa crítica pela opinião do entrevistado IP4:

Na realidade, no governo, em (...) 2003, houve uma discussão muito grande em cima de tecnologia. E para o ano que vem ele não vai ter mais esse tipo de discussão porque ele esgotou. Ele vai passar a implementar novas soluções e novos serviços voltados à revolução desses processos.

Foram feitas menções, por outro lado, ao aspecto ideológico da discussão, que teria ocorrido em detrimento de questões de custo-benefício quando comparado o software livre a

soluções proprietárias: “(...) nós temos que cuidar das duas coisas. (...) É um equilíbrio. (...) pesar com o aspecto tecnológico. Porque senão cai no descrédito” (SP3). Além disso, outras opiniões registraram uma certa insegurança quanto à adoção do software livre em curto prazo na administração pública federal, inclusive quanto aos impactos que podem trazer ao setor privado, conforme opinou o entrevistado IP1:

Eu acho que a política de software livre é uma coisa importante, mas dependendo de como ela for implementada, o grau de rigidez, da forma como isso for colocada (...) pro mercado, isso pode provocar um retardo no sentido de adaptação, adequação de soluções já existentes pra funcionarem num modelo tecnológico diferente. Porque há empresas que já investiram muito em Linux e que estão fazendo a migração pra Linux, e as soluções já vinham funcionando em outros sistemas operacionais, em outras bases anteriormente, mas precisam de um prazo para adaptação.

O risco de que a atual política de e-gov não consiga implementar ações de **integração** consistentes foi a terceira barreira citada pelos entrevistados. “Então, integração, ação integrada e a complexidade por detrás dessa integração ela vai ser, (...) uma barreira, (...) uma das dificuldades, um dos desafios para o governo (...)” (IP5). As resistências à implementação de padrões de integração podem ser, segundo os entrevistados, de ordem tecnológica ou mesmo cultural, que impeça ou retarde a coordenação de ações entre unidades governamentais distintas. Ademais, a integração foi visualizada tanto pela ótica de portais de governo na Internet quanto pela necessidade de interligação de sistemas estruturadores.

As dificuldades na **coordenação horizontal** da política de governo eletrônico também foram vistas pelos entrevistados como uma possível barreira a partir de 2003. Essa falta de visão na coordenação pode estar relacionada à falta de divulgação de diretrizes a partir de 2003, o que resulta no desconhecimento ou percepção de falta de clareza dos entrevistados, que ressaltaram, a exemplo do entrevistado TS2, a falta de integração das iniciativas do governo federal: “eu só vejo falta de articulação entre várias iniciativas, dentro do próprio governo (...). Que trabalho interministerial, intergrupos tem?”

Os entrevistados vislumbram, ainda, dificuldades de implementação das diretrizes que são expedidas pelo Comitê Executivo do Governo Eletrônico (CEGE), tendo em vista as diferenças de maturidade dos órgãos públicos em matéria de governo eletrônico e a própria complexidade inerente à máquina administrativa. A opinião do entrevistado SP11 é ilustrativa quanto a esse aspecto:

o governo é algo (...) extremamente grande e é evidente que a gente não vai ter em todos os âmbitos do governo o mesmo andamento nos diversos problemas das câmaras em todos os ministérios. Não vai ter o mesmo andamento em todos os ministérios: um vai andar mais, outro vai andar menos, mas isso também já é normal, porque uns têm mais sistemas legados, outros têm menos sistemas legados.

A literatura oriunda de estudos em políticas públicas nos anos 60 e 70, que inspirou a teoria neo-institucional acerca de setores societários, explica que essa falta de coordenação entre distintas unidades governamentais que operam numa mesma “arena de políticas” – e-gov, no caso – é decorrente do fato de que nesse tipo de ambiente as políticas tendem a ser formuladas e as soluções pensadas de forma isolada umas das outras, ou seja, haveria a tendência de “setorialização” das políticas, mesmo considerando que elas são, normalmente, sobrepostas “em suas operações ou em seus efeitos” (SCOTT; MEYER, 1991, p. 115). Nesse caso, “políticas, programas e agências” seriam, portanto, “definidas de modo crescente em termos limitados e funcionalmente diferenciados” (SCOTT; MEYER, loc. cit.).

O último aspecto a ser explorado no código *barreiras à política 2003 em diante* refere-se à **capacitação** insuficiente no âmbito do **serviço público** para implementação do e-governo no Brasil - problema identificado como uma “falta de massa crítica” pelo entrevistado SP2. Essa dificuldade foi evidenciada tanto pela falta de habilidades e treinamento de servidores públicos e terceirizados da área de TI da administração pública federal, como pela necessidade de ampliação dos quadros do governo com recursos humanos capazes de unir as visões tecnológica e de gestão inerentes ao governo eletrônico. Os entrevistados manifestaram essa preocupação, tendo sido sugerida, inclusive, a participação das escolas de governo nesse processo (organizações citadas: Escola Nacional de Administração Pública – ENAP e Escola de Administração Fazendária – ESAF).

Para se pensar em alguma estratégia de capacitação de servidores públicos para a utilização das TIC como ferramentas de gestão – e não simplesmente como instrumentos tecnológicos – deve-se atentar para as conclusões apresentadas por Souza (2003) quanto ao papel, por exemplo, da ENAP, no sentido de se considerar essa organização ante a cultura político-institucional brasileira e a compreensão que se tem do Estado no qual ela está inserida: “é necessário ter claro e resolvido o tipo de sociedade e Estado que se quer, o modelo de gestão que melhor a atenda, a construção de um *ethos* do serviço público que possibilite a permanência e a competência de seus servidores e, conseqüentemente, o perfil desse gestor” (SOUZA, 2003, p. 225). Somente

com essa visão ampliada pode-se pensar, portanto, em uma sistemática de capacitação mais consistente.

O código *políticas de gestão pública*, como o próprio nome sugere, teve a finalidade de investigar a contribuição do Programa Governo Eletrônico como mais uma das políticas de administração do aparelho de Estado, que se diferencia de outras macropolíticas estatais como saúde, educação, finanças, defesa, segurança pública e outras. Essa análise engloba, ainda, o código *integração a outros programas*, que, por sua vez, como pode ser visualizado na rede concernente à variável FIP (Figura 9), tem ligação com o código *coordenação horizontal*, anteriormente abordado. Os códigos *estrutura e estrutura do Programa Governo Eletrônico*, embora influenciem na formulação da política de e-gov e sua integração a outras políticas – razão pela qual estão presentes na Figura 9 e no Quadro 13 desta dissertação (respectivamente, rede e quadro-sintético relativos à variável “FIP – Formulação / Integração de Políticas”), serão referenciados de modo breve na análise do próximo código (*políticas de gestão pública*) e tratados de modo mais aprofundado adiante, na análise da variável “PTD – Poder / Tomada de Decisão”.

Preliminarmente, vale dizer que o governo eletrônico deve ser considerado como parte desse conjunto formado por outras políticas de “caráter transversal” (BARZELAY, 2003, p. 14) no nível federal, que tratam, por exemplo, da gestão em si – responsabilidade da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SEGES/MPOG)-, de recursos humanos – responsabilidade da Secretaria de Recursos Humanos (SRH/MPOG) - e da logística de contratação de bens e serviços – responsabilidade da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI/MPOG). Tecnologia da Informação, onde também se localiza a Secretaria-Executiva do Comitê Executivo do Governo Eletrônico, ou seja, na SLTI/MPOG, faz parte dessa estrutura; logo, o governo eletrônico pode, em princípio, influenciar e contribuir com essas outras políticas, como ser afetado por elas.

O aludido caráter de transversalidade das políticas de gestão pública foi mencionado pelo entrevistado SA2 com relação ao governo eletrônico: “(...) sendo uma política de gestão pública é uma (...) [política] pervasiva, uma política que afeta todo mundo.” Esse mesmo entrevistado enfatiza que “uma das características dos novos sistemas de gestão pública é justamente a utilização intensiva de (...) tecnologia de comunicação e informação. Isso no mundo inteiro. Isso permitiu uma mudança de patamar muito grande nas ações do governo e viabilizou coisas que no passado não eram viáveis.”

O aspecto mais enfatizado nas citações do código *políticas de gestão pública* foram críticas à incompreensão do governo federal, tanto no período 2000-2002 como a partir de 2003, sobre o potencial dessas como ferramenta de governança do Estado, especialmente para sua gestão interna. No primeiro momento, a ênfase estaria no imediatismo das ações, o que impediu que os governantes no primeiro período e mesmo atualmente se preocupassem com questões de ordem mais estrutural ligadas à gestão. Na presente administração (2003 em diante), o excessivo enfoque tecnológico das discussões parece desviar a atenção dos formuladores de políticas de e-gov para questões que, de alguma maneira, poderiam atuar em nichos próprios de reforma administrativa. As opiniões abaixo suportam essa argumentação:

#### 2000-2002

havia uma intenção, especialmente no Ministério do Planejamento, de reformar a visão do que seria a gestão pública, e aí, dentro dessa ótica, eu diria que governo eletrônico acabou entrando automaticamente como aquilo que dava pra fazer e que podia ter impacto a curto prazo. Mas dentro do Planejamento, quando a gente olha a concepção de políticas públicas de gestão, na realidade os outros dois, as outras duas secretarias do Ministério do Planejamento, a de Gestão e a de Planejamento, elas tinham tarefas complementares que obviamente acabavam compondo uma visão de governo eletrônico mais ampla que não chegou a ser implementada. (...) o grosso da modernização do aparelho de gestão pública via tecnologia da informação e comunicação não chegou a ser atacado. (SP1)

#### 2003 em diante

eu não vejo o governo ainda se apropriando dessa discussão de sistemas, de gestão pública, de produtividade... Acho que o governo está se apropriando da discussão, sim, da dependência da área tecnológica, da importância de desenvolvimento. Esses “fronts” da questão estão sendo enfrentados, mas os outros, mais ligados à área de Reforma do Estado ainda... (...) Até porque a área de gestão é uma área complicada pra esse novo governo. (...) O novo governo não tem uma compreensão da área de gestão pública. (SA2)

Tais falhas se devem, na opinião dos entrevistados, à desvinculação que se observa entre a agenda de governo eletrônico e a agenda de gestão do governo federal como um todo. As estruturas governamentais – a exemplo da SEGES e da SLTI, ambas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – parecem não ter planos integrados que considerem a TI como uma ferramenta importante para redesenhar ou implementar novos processos, ou mesmo agilizar aqueles que já estão em curso com uso de novas tecnologias. Essa percepção dos entrevistados sugere ou (1) uma falta de prioridade política para a junção dessas visões (e-gov + gestão) ou (2) falta de uma liderança para conduzir tal processo.



Essa falta de liderança em agendas que se relacionam a temas de grande envergadura no governo pode comprometer todo um planejamento se as lideranças e organizações-chave não estiverem empenhadas publicamente e concretamente não só em participar das discussões, mas também em viabilizar recursos – não só financeiros – para que tais iniciativas ganhem espaço político e passem a efetivamente se estabelecer como um tema da agenda governamental de políticas públicas, ou seja, se institucionalizando no processo de estabelecimento da agenda governamental de políticas públicas da área de gestão.

Outro fator percebido na análise do código *políticas de gestão pública* foi a importância da estrutura do Programa de Governo Eletrônico para que as iniciativas dessa política passassem a influir de modo concreto na agenda de gestão, tendo em vista seu caráter transversal e de interligação entre distintas unidades governamentais: “uma política de governo eletrônico ela é, necessariamente, uma política de integração de órgãos públicos” (SP6). O modo de funcionamento do Comitê Executivo do Governo Eletrônico (CEGE) teria dificultado a maior inserção da política na agenda de gestão pois “na experiência anterior (...) você tinha dificuldades em fazer com que a instância de coordenação do governo eletrônico de fato tivesse efetividade junto aos ministérios” (SP2).

Esse problema de interligação entre instâncias distintas foi identificado no diagnóstico do período 2000-2002 (BRASIL, 2002c, p. 34) como uma das limitações do programa de governo eletrônico federal: “a implementação de projetos de alcance interministerial, voltados para a gestão interna, encontrou dificuldades de mobilização e coordenação junto aos ministérios”. Tal dificuldade poderia ser vencida por meio de um aprofundamento e fortalecimento da estrutura do Programa Governo Eletrônico, especialmente em relação ao papel do CEGE como legítimo articulador de discussões e propostas de soluções aos problemas identificados, conforme sugerido pelo entrevistado SP6.

A conclusão do governo federal quanto às políticas de gestão pública foi a de que uma das limitações do Programa Governo Eletrônico, até o final de 2002, teria sido sua atuação ineficiente como integrante de um rol maior das políticas de administração do Estado: “a formulação da política e dos projetos não avançou suficientemente em direção à integração com as políticas voltadas para a gestão e identificadas com a reforma administrativa” (BRASIL, loc. cit. – grifo nosso).

O código *integração a outros programas* tinha como objetivo verificar se haveria **integração das políticas de e-gov com macropolíticas governamentais**, mas seu baixo grau de

fundamentação impossibilitou a análise. Tendo em vista que os dados primários não trouxeram subsídios para discussão do assunto, resta citar a percepção do próprio governo sobre essa integração no período 2000-2002, ao realizar o balanço das ações executadas: “os avanços alcançados são ainda desiguais entre as áreas chave para a consolidação do programa e em muitos casos a implementação dos projetos ainda padece de incipiente integração” (BRASIL, loc. cit.).

Tentou-se investigar, ainda no código *integração a outros programas*, ao menos se teria havido integração, na percepção dos entrevistados, entre os Programas Governo Eletrônico e Sociedade da Informação no período 2000-2002, mas o baixo grau de fundamentação de unidades de análise que englobaram simultaneamente os códigos relacionados a esses programas não permitiu que se chegasse a qualquer conclusão, havendo, inclusive, contradições nas poucas citações resultantes da pesquisa no Atlas.ti: “a gente tinha uma articulação muito boa, Sociedade da Informação e Governo Eletrônico” (SP7) [contradiz] “não tinha nenhuma interação [o governo eletrônico] com a SocInfo” (TS6).

O código *orçamento* visou efetivar uma análise sobre o contexto orçamentário do governo eletrônico no período de 2000 a 2003. Antes de serem apresentadas as discussões sobre as unidades de análise identificadas no discurso do entrevistados (dados primários) serão apresentadas informações relativas à execução orçamentária do Programa de Governo Eletrônico e correlatos no período citado, além de algumas considerações acerca desses dados secundários, iniciando-se a análise a partir da Tabela 1.

**Tabela 1 - Execução orçamentária dos principais programas governamentais nas áreas de governo eletrônico, comércio eletrônico, inclusão digital e Sociedade da Informação – Valores liquidados - Período 2000-2003**

PROGRAMAS	EXERCÍCIOS <sup>33</sup>				TOTAL POR PROGRAMA
	2000	2001	2002	2003	
Governo Eletrônico	-	-	48.562.153,00	16.879.277,00	65.441.430,00
Redução de Custos na Aquisição de Bens, Obras e Serviços <sup>34</sup>	14.337.401,00	14.594.484,00	17.469.884,00	12.118.895,00	58.520.664,00
Gestão Pública Empreendedora <sup>35</sup>	8.953.296,00	16.806.797,00	-	-	25.760.093,00
Qualidade no Serviço	4.110.999,00	3.332.000,00	-	-	7.442.999,00

<sup>33</sup> Colunas preenchidas com um traço (-) indicam que ou (1) o programa não existia no orçamento daquele exercício ou (2) o programa existia, mas em seu bojo não constavam ações relativas aos temas governo eletrônico, comércio eletrônico, inclusão digital e Sociedade da Informação.

<sup>34</sup> Inclui, por exemplo, projetos/atividades como a “Modernização do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG)” e “Informatização de processos administrativos”. O programa foi considerado por sua vinculação ao Comprasnet.

<sup>35</sup> Inclui, em 2001, por exemplo, projetos/atividades como a “Implantação da Rede de Comunicação Informatizada do Governo Federal – Rede Governo”.

<b>Público</b> <sup>36</sup>					
<b>Universalização dos Serviços de Telecomunicação</b>	-	0,00	1.929.505,00	313.462,00	2.242.967,00
<b>Sociedade da Informação</b>	32.380.901,00	54.774.721,00	65.473.080,00	94.558.674,00	247.187.376,00
<b>Comércio Eletrônico</b>	-	-	54.080,00	0,00	54.080,00
<b>TOTAL POR EXERCÍCIO</b>	<b>59.782.597,00</b>	<b>89.508.002,00</b>	<b>133.488.702,00</b>	<b>123.870.308,00</b>	
<b>TOTAL NO PERÍODO</b>					<b>406.649.609,00</b>

**Fonte:** Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados - [www.camara.gov.br/Internet/orcament/Principal](http://www.camara.gov.br/Internet/orcament/Principal) (link “execução orçamentária”)

A Tabela 1 não apresenta dados de execução orçamentária do Programa “Telecentros de Informação e Negócios”, do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), pois este funcionou, no período de 2001 a 2003, por meio de parcerias com outras instituições, sem terem ocorrido gastos diretamente pelo MDIC e sem estar a ele associada uma rubrica específica no orçamento da União. Pode-se citar, por exemplo, a parceria com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), que aportou ao programa o montante de R\$ 1,5 milhão para instalação de telecentros em 2003 (informação verbal - apurado pelo pesquisador junto ao MDIC em março de 2004).

Essa tabela evidencia alguns aspectos da institucionalização – ou desinstitucionalização, em alguns casos – dos programas federais ligados a governo eletrônico e temas correlatos. Um primeiro aspecto de se notar é o espaço que programas específicos ganharam no orçamento, gradativamente a partir do ano 2000. Ações de governo eletrônico que se encontravam “pulverizadas” no interior de programas mais abrangentes voltados à gestão do serviço público, por exemplo, passaram a ter seu próprio espaço, sendo o exemplo mais evidente o próprio Programa Governo Eletrônico.

Um exemplo positivo de evolução no orçamento, em termos do total de recursos despendidos, pode ser visualizado na crescente disposição de valores para o Programa Sociedade da Informação, que vem crescendo a uma média de 44% desde o ano 2000. Não se faz aqui, entretanto, qualquer análise quanto a serem os montantes apresentados para esse programa suficientes ou insuficientes para que seus objetivos sejam alcançados. Esse exemplo positivo pode ser contraposto a outro programa que sofreu reduções orçamentárias, que é o caso do Programa Governo Eletrônico, tendo em vista a diminuição do valor liquidado em 2002 - R\$ 48.562.153,00 - para algo equivalente a um terço desse valor em 2003 - R\$ 16.879.277,00.

<sup>36</sup> Especificamente para os projetos “Promoção do uso de sistemas de atendimento ao cidadão por meios eletrônicos” e “Implantação de atendimento ao cidadão em centros integrados”. Em 2000 o mesmo programa intitulava-se “Melhoria da Qualidade dos Serviços Prestados ao Cidadão”.

Outros dois programas revelam uma baixa execução orçamentária, conforme evidenciada na Tabela 1. O Programa Universalização dos Serviços de Telecomunicação apresenta montantes reduzidos em vista da não-disponibilização de recursos do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST) até 2003, tendo sido liquidados apenas R\$ 2.242.967,00 desde 2001 (em gestões que não a do FUST), exercício em que o programa foi criado. O Programa Comércio Eletrônico, com gastos de R\$ 54.080,00 desde 2002, é praticamente inexistente em termos da lei orçamentária, embora venham sendo feitas ações voltadas ao comércio eletrônico no âmbito do MDIC.

Nota-se, ainda, em termos globais para os quatro segmentos de programas representados na Tabela 1 (governo eletrônico, comércio eletrônico, inclusão digital e Sociedade da Informação), uma diminuição de 8% no total de gastos nos dois exercícios mais recentes (2002 para 2003) em programas que vinham tendo investimentos crescentes à taxa média de 50% a.a. desde 2000, o que pode ser justificado diretamente pela mudança na gestão de governo a partir de 2003. Essa constatação no orçamento brasileiro vai de encontro à explicação das Nações Unidas (2003, p. 72) com relação ao financiamento de projetos de governo eletrônico:

É também notável que orçamentos de projetos de governo eletrônico tendem a mudar durante a vida do projeto. Um grande problema é introduzido por mudanças políticas que podem cortar o financiamento e causar uma perda total que é de difícil recuperação. Mas mesmo que o suporte político seja mantido, a própria natureza dos investimentos em TIC coloca um complexo problema de administração do orçamento aos gestores públicos. Como resultado, tais orçamentos tendem a se expandir. (grifo nosso)

A tendência é de que os projetos de governo eletrônico - *stricto sensu*, conforme apresentados na Tabela 1 para o orçamento brasileiro -, sejam apartados de ações genéricas de emprego de tecnologias de informação e comunicação ou de construção de grandes sistemas, pois países que possuem uma política autônoma de governo eletrônico, onde os demais programas de TI da Administração são separados do e-gov, têm mostrado bom desenvolvimento:

a maioria dos tomadores de decisão e formuladores de políticas escolhe trabalhar sob o ponto de vista de que o e-governo deveria permanecer como parte dos programas governamentais em tecnologia da informação já existentes. Mas desenvolver o governo eletrônico de forma independente dos programas de TI existentes tem sido uma chave para o desenvolvimento com sucesso: Reino Unido, Irlanda e Cingapura são exemplos<sup>37</sup>. (NAÇÕES UNIDAS, 2002, p. 57)

---

<sup>37</sup> Posição desses países com relação ao *Índice de Prontidão para Governo Eletrônico* (NAÇÕES UNIDAS, 2003, p. 186): Reino Unido – 5º colocado; Irlanda – 17º colocado e Cingapura – 12º lugar. O Brasil ocupa a 41ª posição mundial nesse índice.

Quanto aos dados primários, as unidades de análise consideradas no código *orçamento* foram aquelas referentes ao Programa Governo Eletrônico; as citações relativas à política de inclusão digital serão exploradas adiante, no código específico a essa temática (código *financiamento para ID* - Subseção 5.2.1 – Variável “Oferta / Acesso”).

O primeiro problema apontado pelos entrevistados – talvez o de mais fácil visualização – foi a escassez de recursos para o Programa Governo Eletrônico. Para o período 2000-2002, o entrevistado IP1 entendeu que “faltou mais recursos pra implementar aquilo tudo que eles planejavam, apesar de que a idéia, o caminho parecia interessante.” O próprio governo federal chegou a essa conclusão no balanço de atividades do programa ao final de 2002, explicando, como uma das causas para esse problema, o contingenciamento de recursos: “não foram estabelecidas dotações e mecanismos que assegurassem a implementação de projetos que, embora definidos como prioritários, sofreram significativo contingenciamento orçamentário” (BRASIL, 2002c, p. 33 – grifo nosso).

Assim como percebido para o período 2000-2002, há o risco de o baixo volume de recursos no orçamento de 2003 em diante continuar sendo uma barreira ao e-gov: “se a gente olhar hoje no orçamento, existe um programa de governo no orçamento, que veio do PPA, chamado ‘governo eletrônico’ que o aporte de recursos dele é muito baixo” (SP8); “eu não vi até agora uma dotação orçamentária condizente com o tamanho do problema” (TS2).

Além do baixo montante no orçamento, o entrevistado SP12 explica uma segunda barreira constatada no período 2000-2002, relativa a problemas orçamentários com origem na falta de vinculação das diretrizes emanadas do Comitê Executivo do Governo Eletrônico (CEGE) em relação ao ritmo de liberação de recursos a projetos de e-gov designados nesse colegiado para os diversos ministérios ou entidades governamentais, o que, ao final, ocasionava níveis de execução muito diferenciados e que acabavam impactando o macroplanejamento inicial para ações de governo eletrônico como um todo:

Quem tinha no seu orçamento o previsto conseguia cumprir. Quem não tinha, tinha que jogar para o orçamento do ano que vem. E se jogasse! E aí com os contingenciamentos... O que acontecia? A maioria não conseguia fazer aquilo que era (...) acordado nos grupos de trabalho e que tivesse sido aprovado no comitê. (...) porque cada um vai dentro das possibilidades orçamentárias do seu ministério. Esse foi um grande erro que se cometeu.

A causa dessa execução orçamentária em níveis diferenciados é devida, na opinião dos entrevistados, à dispersão dos recursos de governo eletrônico no orçamento público, sem que houvesse uma coordenação centralizada capaz de “proteger” as dotações de futuros cortes, com vista a “gerenciar os recursos orçamentários pensando efetivamente numa política global e não que possam ser cortados recursos ou contingenciados os recursos indiscriminadamente” (SP7). As soluções para essa “pulverização” ineficaz de recursos ligados a e-governo no orçamento já estavam na pauta de preocupações do governo federal em seu planejamento inicial das ações ainda no ano 2000, tendo sido proposto o início de “estudos visando a individualização dos recursos de tecnologia de informação e de comunicação, no Orçamento da União” (BRASIL, 2000i, p. 9).

A solução que predominou nas citações dos entrevistados não passaria, necessariamente, por essa individualização ou centralização de recursos e rubricas no orçamento, mas sim por uma coordenação centralizada “no programa, não no sentido de programa do PPA, mas um órgão que tivesse como demanda várias ações de governo eletrônico nos vários ministérios, estabelecesse prioridades para cada um, por exemplo.” Uma proposta seria que esse poder de coordenação estivesse, no nível estratégico, a cargo do CEGE, o qual, por sua vez, teria um órgão no nível de execução capaz de representar seus interesses – e de outros projetos relevantes em TIC que não necessariamente estivessem classificados realmente como ações de governo eletrônico - junto aos ministérios da área econômica.

Até mesmo a visualização de quais recursos poderiam ser, efetivamente, identificados como sendo relativos a ações de governo eletrônico – ou, num sentido amplo, com TIC - estaria prejudicada na forma como hoje são dispostas as rubricas no orçamento, na opinião do entrevistado SP8:

existe uma série de ações dos próprios órgãos, ou seja, funcionamento dos órgãos que acaba redundando em governo eletrônico, que, na verdade, os recursos você não consegue hoje dizer quanto de recursos está sendo carreado para a área de governo eletrônico, porque está pulverizado nos programas dos órgãos, você não consegue dizer, ou seja, que parte desse recurso é governo eletrônico, que parte não é governo eletrônico. Então, é um negócio mais complexo essa avaliação de questão dos recursos que estão direcionados para o governo eletrônico (...).

A expectativa dos gestores públicos que formulam a política de governo eletrônico é de que a instância estratégica na qual a política está assentada, ou seja, o CEGE e seus comitês

técnicos, consiga minimizar tais problemas, combatendo, por conseguinte, a “cultura” existente no âmbito do setor público brasileiro de visualizar o orçamento em nichos próprios de cada órgão e não holisticamente, como seria necessário numa política transversal de gestão como a de governo eletrônico. Esse entrave orçamentário, ou seja, “como mobilizar o recurso já existente, para direcioná-lo estrategicamente” ainda precisaria ser resolvido, segundo o entrevistado SP2. A opinião do entrevistado SP9, por outro lado, ilustra a expectativa que se tem quanto ao papel do CEGE nessa questão:

(...) um dos problemas clássicos do Estado brasileiro [é] (...) essa dificuldade da integração vertical, integração horizontal, trabalho matricial, trabalho em rede, o Estado não foi montado dessa forma. Então, por um lado, parar e pensar que nós vamos conseguir unificar todas as verbas, todas as atribuições num único ponto, seria esperar pelo inviável. Nós lutamos (...) exatamente pelo esquema das câmaras para montar uma arquitetura de diálogo e concertação, aonde essas diferenças dessas pessoas pudessem ser resolvidas.

O código *plano estratégico* surgiu na fase de codificação da análise de conteúdo<sup>38</sup>, relacionado na percepção dos entrevistados quanto a uma deficiência estrutural na sistematização de ações relacionadas a governo eletrônico e Sociedade da Informação, ou seja, na transposição desses conceitos como políticas públicas – “está faltando no Brasil um plano estratégico de Sociedade da Informação (...) [que] engloba o e-gov” (SP1).

Embora esta subseção da dissertação tenha explorado a política de governo eletrônico – e com menor grau, aquela relacionada à Sociedade da Informação -, há que se ressaltar o grau de fundamentação desse código (total de 71 citações), exprimindo, portanto, uma preocupação dos entrevistados quanto à necessidade de confecção de um plano de maior alcance para desenvolvimento dessas políticas, não obstante a existência dos Programas Governo Eletrônico e Sociedade da Informação. O código *plano estratégico* mostrou-se, também, intimamente relacionado a outros códigos nas citações, especialmente *suporte político*, *governança eletrônica* e *relacionamento entre atores*, condição de complexidade que também foi refletida em seu grau de densidade (ligação com outros seis códigos).

---

<sup>38</sup> Vala (1986, p. 112) esclarece que o pesquisador pode definir categorias (códigos) durante o trabalho exploratório sobre o *corpus* (entrevistas): “as referências teóricas do investigador orientam a primeira exploração do material, mas este, por sua vez, pode contribuir para a reformulação ou alargamento das hipóteses e das problemáticas a estudar”.

Embora o Comitê Executivo do Governo Eletrônico (CEGE) seja o lócus de discussão da política no âmbito do governo federal, houve o reconhecimento do entrevistado SP10 de que se trata de um espaço muito mais interno ao próprio governo, sem que, necessariamente, os demais setores tenham acesso às decisões estratégicas ali tomadas:

o Comitê de Governo Eletrônico é um espaço de negociação interna do governo. O governo precisa formar sua opinião de governo eletrônico. (...) Agora, há momentos em que o Comitê precisa ouvir opiniões da sociedade, seja da sociedade civil organizada, seja de empresas que detêm determinadas tecnologias, sobre como resolver determinado problema, e pode lançar mão dessa alternativa para chamá-los, para dizer o seguinte: “olha, nós temos esse problema. Qual é a solução que vocês pensam sobre isso?”

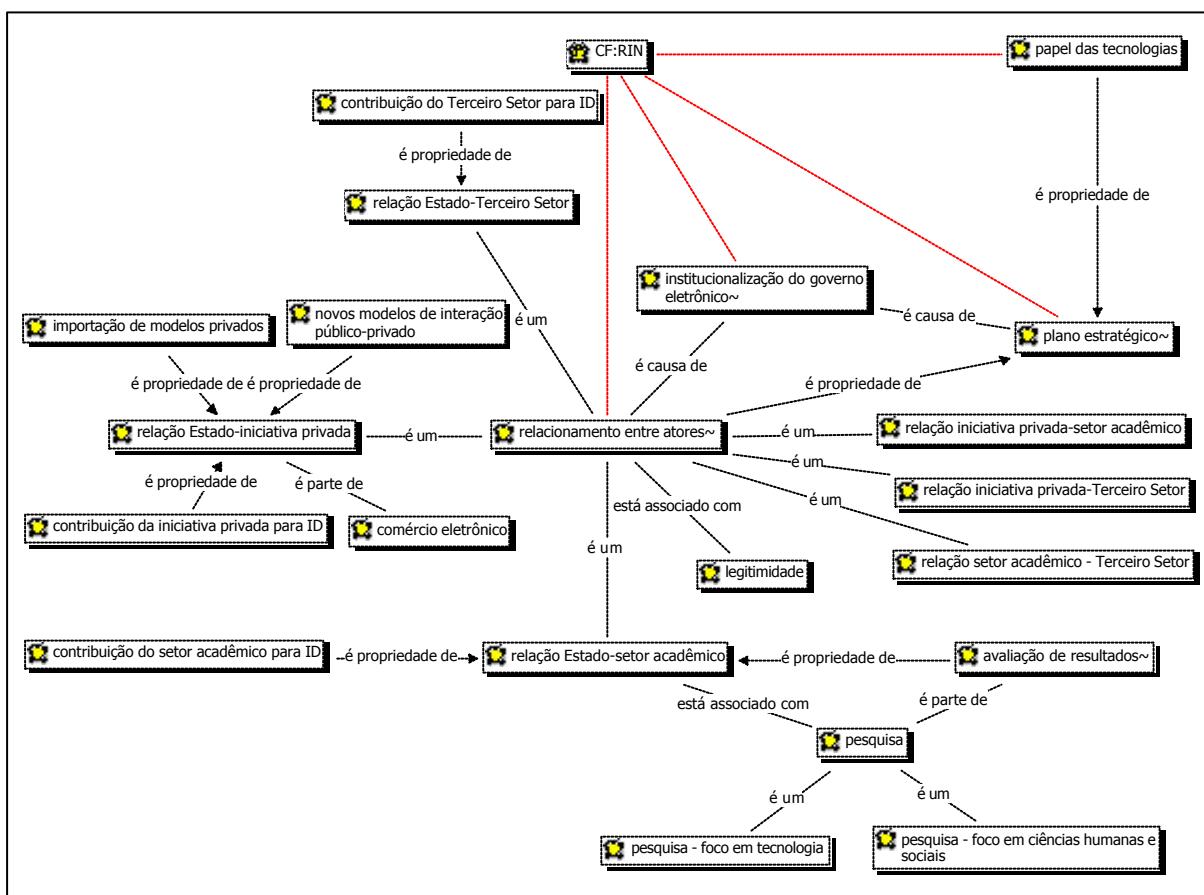
Essa baixa permeabilidade à participação de atores externos não permite que se elabore um plano estratégico amplamente discutido, onde cada setor explicita seus interesses e se comprometa com aquilo que for acordado entre todos os agentes institucionais. Da maneira como o CEGE funciona atualmente, ele não se configura como o legítimo espaço de definição do “contrato societário” proposto pelo entrevistado SA1: “É uma percepção (...) contratualista do que seria o Estado nesse campo. E essa construção, portanto, é vital, porque a partir daí, o que ficou contratado entre esses atores tende a ser perseguido.”

As Nações Unidas (2003, p. 75) reconhecem a necessidade de se implementar um “novo contrato social” que englobaria o público em geral, o governo e o setor empresarial, com vista ao desenvolvimento humano. No bojo desse novo “contrato” haveria a necessidade de instituição do *espaço público*, no qual o governo não necessariamente privatizaria suas funções, mas teria o interesse de abri-las a uma maior participação, especialmente para a iniciativa privada.

Vale ressaltar, enfim, que, de forma geral, os entrevistados mencionaram que o país não tem uma tradição de planejamento estratégico governamental, o que vem a ser refletido no processo de construção do e-gov no Brasil: “eu acho que a gente não tem muita experiência em planejamento estratégico no governo” (SP4). De nada vai adiantar, portanto, estabelecer uma política de governo eletrônico “que está sendo construída” (SP3) sem antes promover um amplo debate social em torno do papel do governo e dos demais atores nesse contexto, para que se tenha realmente um plano eficaz para a Sociedade da Informação.



### 5.1.2 VARIÁVEL “RELAÇÕES INSTITUCIONAIS”



**Figura 10 - Rede - Variável “RIN – Relações Institucionais”**

Fonte: elaboração do autor a partir de dados da pesquisa, com apoio do Atlas ti

FAMÍLIA DE CÓDIGOS	RIN – Relações Institucionais					
	FUNDAMENTAÇÃO					DENSIDADE
	AGENTE INSTITUCIONAL				Total de citações	
Sector Público	Iniciativa Privada	Terceiro Sector	Sector Acadêmico			
relação Estado-iniciativa privada	55	34	16	6	111	5
importação de modelos privados	0	6	0	0	6	1
novos modelos de interação público-privado	7	16	0	0	23	1
contribuição da iniciativa privada para ID	15	4	23	0	42	4
comércio eletrônico	14	2	0	0	16	1
relação Estado-setor acadêmico	20	0	4	34	58	4
pesquisa	9	0	1	18	28	4
pesquisa - foco em ciências humanas e sociais	5	0	0	6	11	1
pesquisa - foco em tecnologia	7	0	0	3	10	1
avaliação de resultados	4	7	0	1	12	9
contribuição do setor acadêmico para ID	4	0	2	2	8	2

relação Estado-Terceiro Setor	31	0	41	6	78	2
contribuição do Terceiro Setor para ID	11	0	15	2	28	2
relação iniciativa privada-setor acadêmico	4	0	0	0	4	1
relação iniciativa privada-Terceiro Setor	2	0	10	0	12	1
relação setor acadêmico - Terceiro Setor	0	0	0	1	1	1
relacionamento entre atores	36	1	21	19	77	9
institucionalização do governo eletrônico	9	5	1	4	19	4
plano estratégico	37	1	10	23	71	6
papel das tecnologias	29	1	4	17	51	2
legitimidade	2	0	2	0	4	1

**Quadro 14 – Quadro-sintético – Variável “RIN – Relações Institucionais”**

**Fonte:** elaboração do autor a partir de dados da pesquisa, com apoio do Atlas ti

A abordagem de análise desta subseção relativa a “relações institucionais” será feita, primeiro, com o intuito de avaliar a interação “um-a-um” entre os setores para, em seguida, tecer conclusões sobre aspectos gerais do relacionamento entre atores.

A análise dos códigos desta subseção considera fortemente o conceito de *redes interorganizacionais* para a formulação e implementação das políticas de governo eletrônico, inclusão digital e Sociedade da Informação, mesmo não se tendo certeza de qual é a efetiva contribuição que os atores externos ao setor público – especialmente o Terceiro Setor – podem trazer a esse processo.

Na análise do código *relação Estado-iniciativa privada* o objetivo foi investigar a percepção dos entrevistados sobre a interação entre esses dois atores institucionais na formulação e implementação da política de governo eletrônico. Cabe observar que a análise do código *contribuição da iniciativa privada para ID* (inclusão digital) será feita na Subseção 5.2.1 – Variável “Oferta / Acesso”, no bojo da análise relativa ao código *inclusão digital*. Os demais códigos que apresentaram baixo grau de fundamentação – *legitimidade, comércio eletrônico, contribuição do setor acadêmico para ID, relação iniciativa privada-setor acadêmico e relação setor acadêmico - Terceiro Setor* -, conforme dados apresentados no Quadro 14, não serão abordados nesta subseção de análise.

Em geral, a percepção dos entrevistados foi a de que no período 2000-2002 teria ocorrido um diálogo do governo federal com a iniciativa privada, mas para iniciativas pontuais, sendo o caso das compras eletrônicas o exemplo mais citado pelos entrevistados: “eu acho que é inegável, principalmente na questão do avanço das compras governamentais, houve um avanço

importante no período 2000-2002” (SP3). A pesquisa realizada pela Accenture (2003, p. 50) no início de 2003, englobando, especialmente, achados relativos a 2002, confirma essa impressão dos entrevistados, de uma maneira mais positiva:

O Brasil continua apoiando fortes parcerias com o setor privado. Essa estratégia é a diretriz mais amplamente adotada pelo governo federal na implementação de novos projetos: o setor privado é considerado um investidor potencial e um habilitador de novas tecnologias, provendo novos serviços e sistemas governamentais.

Na interação com o setor privado, os entrevistados apontaram tanto aspectos positivos de se estabelecerem parcerias com o setor público, quanto riscos que podem decorrer dessa estratégia. As empresas são vistas, de modo preponderante, como implementadoras de projetos, por disporem de recursos que nem sempre estão disponíveis nos orçamentos públicos, cabendo ao Estado o papel de formulação e fomento das políticas em parceria com esse setor: “eu vejo o governo como formulador do processo do e-gov. Vejo a iniciativa privada não só implementando esses projetos, mas apoiando a concepção desses projetos” (IP3). A vantagem de se incentivar a participação do setor empresarial no e-gov seria não somente em termos da entrada de recursos financeiros em projetos públicos e introdução de novas tecnologias, mas também um incremento à governança: “eu acho que é fundamental que o governo eletrônico ele seja um subsídio, um delimitador para a governança.” (IP2).

A esses aspectos benéficos da interação foram contrapostos riscos e receios para a consolidação da interação. Do lado do governo, haveria o receio de uma “perda de controle” ao serem repassadas tarefas ao setor privado: “existe um receio muito grande do governo perder o controle a partir do momento que ele está fazendo uma parceria com a iniciativa privada” (IP2). Para o entrevistado SA2, isso redundaria na necessidade de maiores discussões sob o “ponto de vista de controle, corrupção, ilegalidade”. Tais receios poderiam ser minimizados, segundo o entrevistado SP4 a partir de uma mudança de perspectiva nessas relações: “não é uma relação de cliente-fornecedor: é uma relação de parceiro.”

Esses receios advêm exatamente da relação contrária à que está inserida na expectativa do entrevistado SP4, ou seja, normalmente a relação é reconhecida sob o ponto de vista comercial, ou seja, cliente-fornecedor. Alertou-se para a necessidade de se rediscutir tal posicionamento, que pode ser até mesmo cultural no Brasil, a fim de que tal relacionamento público-privado seja pautado na confiança mútua – “[o setor privado tem] interesses que não são interesses públicos

necessariamente, embora sejam interesses legítimos” (SP10) -, considerando, também, que o Estado é o setor de maior peso em aquisições de TI.

Para evitar que tais receios se concretizem e impeçam ou retardem o aprimoramento da relação entre os setores público e privado, os entrevistados apontaram algumas perspectivas futuras. Um dos empresários entrevistados observou, por exemplo, que vê “o papel da iniciativa privada nesse processo de governo eletrônico no sentido de dar soluções tecnológicas, no sentido de estar mostrando qual o caminho mais curto e com melhor benefício para a população. Esse vai ser nosso papel.” (IP4), opinião reforçada por um entrevistado do setor público: “o papel do setor privado é gerar (...) soluções para o governo, ele quer vender soluções para o governo e vender serviços para o governo” (SP8). Entretanto, para que isso possa ocorrer de modo salutar no sentido de “serviço público”, houve a argumentação quanto à necessidade do estabelecimento de uma “visão” do governo quanto ao papel a ser desempenhado pela iniciativa privada, sendo que o montante de recursos de origem pública para projetos de e-gov não seria um fator de empecilho à execução das ações, considerando o aporte privado.

Para o período de gestão iniciado em 2003, o relacionamento entre os 2 setores girou em torno de questões de (1) modelos de negócios associados a software livre e de (2) negociações com fornecedores do governo federal no sentido de redução de custos em contratos vigentes e aquisições futuras de TIC.

No primeiro aspecto, o entrevistado IP4 afirma que “nós [da iniciativa privada] temos sido freqüentemente chamados para participar desse processo”. A não-dependência de fornecedores foi ressaltada pelos entrevistados do setor público, tendo em vista que o governo “tem ficado um pouco ‘refém’, sim, dos fornecedores de software. (...) a gente [precisa] ter um pouco mais de autonomia pra decidir os rumos.” Uma das soluções para evitar tal dependência seria exatamente a adoção de modelos baseados em sistemas abertos, na opinião do entrevistado SP3: “hoje nós temos uma dependência exagerada, por exemplo, nessa área de software do setor privado. (...) a gente poderia ter algumas outras iniciativas e uma das ferramentas que a gente pode fazer [para] aumentar esse setor privado seria na área de (...) desenvolvimento de aplicação em software livre.”

Os casos de inter-relação entre os dois setores mais lembrados pelos entrevistados foram, para o período 2000-2002, as compras eletrônicas - “as empresas têm interesse direto nisso aí. Não só empresas que vendem software, mas as próprias empresas que vão participar” (SP8) - e para o período de 2003 em diante as perspectivas de relacionamentos em torno de soluções

baseadas em sistemas abertos – “a gente vai ter que pensar um governo eletrônico com inovação e, ao mesmo tempo, uma inovação preferencialmente em código aberto” (SP6).

Nas citações relativas ao código *novos modelos de interação público-privado* os entrevistados manifestaram suas sugestões de como os programas de governo eletrônico poderiam se beneficiar de inovações advindas do setor empresarial, que tem condições de “investir mais rapidamente” que a administração pública, segundo o entrevistado IP1. As propostas se concentraram em torno de três aspectos: (1) participação nos lucros ou patrocínio de programas de e-gov; (2) contratos de risco e (3) alterações nos modelos de negócios frente à introdução de novas tecnologias. Mesmo sem terem sido mencionadas propostas concretas de como esses mecanismos funcionariam na prática – justificado pela complexidade envolvida, o que demandaria uma ampla discussão prévia<sup>39</sup> fora do escopo da entrevista -, notou-se uma boa disposição dos entrevistados do setor privado para discutir tais estratégias com o setor público.

O aspecto de participação nos lucros ou patrocínio de programas de e-gov foi explicado como a provisão de serviços pelo governo com financiamento parte público, parte privado, ou somente privado. No caso de emprego de recursos por ambos os setores, a sugestão seria de que as empresas “poderiam ter um lucro vinculado ao serviço provido”, conforme mencionado pelo entrevistado IP1. Mesma sistemática caberia caso a empresa financiasse totalmente um projeto de e-gov:

Eu acho que a iniciativa privada (...) ela é detentora de *know-how*, ela pode investir em ações governamentais, ela podia entrar com investimentos e ser de alguma forma remunerada de acordo com o uso, por assim dizer, dos *sites* em que ela auxiliou com patrocínio ou entrou com mão-de-obra (...). Essa é uma forma de viabilizar muitas das implementações que o governo gostaria de fazer, sem ter a necessidade de um *budget* fixo (...). (IP5)

Os contratos de risco foram citados, também, como uma opção para se inovar em investimentos para governo eletrônico, tendo em vista as restrições orçamentárias que são inerentes ao processo de alocação de recursos no setor público. O entrevistado SP1 esclarece que “ao invés de eles [as empresas] receberem 100% do que eles estão fazendo, *a priori*, esquecendo o sistema, eles teriam uma participação nas transações até um certo valor e assim por diante.”

As alterações nos modelos de negócios frente à introdução de novas tecnologias foram ilustradas com o caso concreto do software livre na atual gestão de governo, havendo a sugestão de

---

<sup>39</sup> Um exemplo que pode ser futuramente estendido, com adaptações, para a contratação de serviços no âmbito do governo federal são as Parcerias Público-Privadas (PPP) – voltadas para investimentos em infra-estrutura -, cujo projeto de lei está em discussão no Congresso Nacional.

que o governo fosse explícito na divulgação de suas pretensões quanto a novas formas de contratação com o setor privado e introdução de métodos de trabalho baseados na filosofia dos sistemas abertos. Haveria, também, a necessidade de ampliar os espaços de debates com o setor privado, previamente às mudanças de rumo nessas políticas, e dar oportunidades para introdução de modelos privados.

O código *importação de modelos privados* recebeu apenas 6 citações, todas do setor privado, evidenciando um baixo grau de fundamentação que não permitiria chegar a conclusões mais gerais. A importância do assunto merece, contudo, alguns comentários. Nota-se que os temas relacionados a esse código vêm sendo apresentados tanto na literatura acadêmica (DUNLEAVY; HOOD, 1993; FERLIE et al., 1996; OSBORNE; GAEBLER, 1992) como em documentos de empresas de consultoria que se relacionam com a Administração Pública (ACCENTURE, 2002, 2003).

Um bom exemplo é o conceito de *Customer Relationship Management* (CRM), que pode ser traduzido como “gestão de relacionamento com o cliente” - ou “cidadão”, no caso da administração pública (MECHLING, 2002). A Accenture (2003, p. 2), por exemplo, entende que há a tendência de tratar os cidadãos e as empresas como “clientes”, o que motivou essa empresa de consultoria a introduzir técnicas de CRM na oferta de serviços governamentais, visto que, em seu entender, os gestores públicos estariam ficando “mais confortáveis” na utilização do termo “clientes” (ACCENTURE, loc. cit.).

Essa tendência é confirmada por Chahin et al. (2004, p. 17), ao defenderem que o CRM “é a capacidade que permite ao governo melhorar significativamente sua relação com seus cidadãos por meio da reorganização de serviços para servir às necessidades deles”. Além disso, o CRM permitiria às agências governamentais criar uma visão integrada do cidadão para coordenar a entrega de serviços por intermédio de diferentes canais, como Internet, telefone e presencial (CHAHIN et al., 2004). Outra menção na literatura acadêmica é encontrada em Mechling (2002, p. 147), que confirma, também, a tendência rumo à utilização do CRM como ferramenta de gestão para provimento de serviços públicos, sendo identificada, por esse autor, a letra “C” do acrônimo CRM como “cidadão”.

A análise do código *relação Estado-Setor Acadêmico* mostrou o potencial a ser explorado nesse relacionamento e as experiências ocorridas no Brasil até o momento. O Programa Sociedade da Informação foi lembrado como a iniciativa mais expressiva de relacionamento Estado-Academia no período 2000-2002, “embora (...) [o] Livro Verde tenha ficado muito na comunidade

científica, muito na comunidade empresarial ligada ao segmento e tal... Não conseguiu ser transformado (...) num grande assunto de debate da agenda nacional” (SA1). O entrevistado SA2 acredita, ainda, que não havia uma conexão tão estreita das discussões do SocInfo com as questões ligadas a governo eletrônico: “eu lembro do Livro da Sociedade da Informação, que aí sim você tinha a Academia participando, mas era uma coisa que eu não sei até que ponto estava ligada à política de governo eletrônico.”

A partir de 2003, o entrevistado SA1 acredita que haveria a tendência de que a discussão acadêmica em torno do tema “governo eletrônico” esteja se ampliando, mesmo “sem nenhuma sinalização muito clara” por parte do setor público. “Se tiver uma sinalização clara”, argumenta o entrevistado SA1, “daí amplia mesmo”. Haveria, entretanto, a necessidade de recursos para que esse interesse se materializasse em ações concretas: “tem que ter dinheiro, tem que ter recursos no sistema... Esse é o problema.” (SA1).

De um modo geral, a relação entre o Estado e as instituições acadêmicas foi vista com pouca significância no período 2000-2002: “o setor acadêmico (...) de uma maneira geral, esteve relativamente ausente, sim, de uma maior influência na política de governo eletrônico. É possível que na política de Sociedade da Informação ele tivesse uma presença mais forte” (SP2). A partir de 2003, as expectativas dos entrevistados são nesse mesmo sentido, sob um ponto de vista bastante crítico dos representantes do setor acadêmico: “academia: ausente” (SA2); “eu creio que ela não existe: se ela existe eu não sei onde ela está não (...). Eu não vejo muita participação da área acadêmica” (SA3); “atualmente é péssima” (SA4).

“*Como é que a universidade pode contribuir com esse esforço?*”, pergunta o entrevistado SP6, acerca da interação Estado-Academia. A resposta a esse questionamento passa, primeiro, pela identificação das causas que levam a esse baixo grau de relacionamento entre os setores. Deve-se reconhecer, na percepção dos entrevistados, (1) pouco interesse ou quantidade de pesquisadores da própria Academia – “eu acho que a Academia brasileira ainda está muito atrasada a respeito disso” (SA4); “[é] um tema muito novo” (SA1) - e (2) uma falta de indução para discussões sobre o tema por parte do governo e mesmo financiamento público para pesquisas – “o mais central é uma sinalização clara que isso é uma coisa importante da agenda política, que vai ser discutida, e o sistema inteiro vai ter recursos”, explica o entrevistado SA1. Faltaria “ao governo querer um pouco essa ligação com a área acadêmica, mas falta também à área acadêmica se aproximar um pouco mais do governo”, admite o entrevistado SA3, que conclui: “tem que haver de ambas as partes intenção de poder trabalhar junto”.

Identificadas as causas, três possíveis soluções foram sugeridas pelos entrevistados: (1) criação de espaços de discussão apropriados; (2) mapeamento de competências do setor acadêmico e (3) incentivo a pesquisas.

O primeiro tópico é ao mesmo tempo uma crítica à atual falta dos espaços de discussão e uma proposta de ação futura. O entrevistado SA3 acredita que “falta, neste momento, principalmente faltam mais fóruns, mais debates, (...) mais congressos”, tendo em vista que “o governo não está criando fóruns sérios... estou falando sérios... com participações internacionais em escala”. O entrevistado SA1 alerta que esses fóruns não seriam espaços de um determinado setor – público ou acadêmico, no caso -, mas sim de toda a sociedade: “não é a Academia que vai nortear essa discussão... não é uma discussão da Academia: é uma discussão da sociedade. A Academia está lá enquanto parte dessa sociedade.”

Mapeamento de competências foi a segunda proposta para se incrementar a atuação do setor acadêmico no governo eletrônico, no sentido de o setor público conhecer as competências existentes na área acadêmica para utilizá-las em proveito de seus programas de governo eletrônico e temas correlatos – “gerenciar competências é você chamar, botar as pessoas certas no lugar certo” (SA3). O diagnóstico atual, segundo o entrevistado SA3, é de que o “governo não sabe direito quem é que está mexendo com isso. (...) O governo deveria mapear as competências que existem no Brasil.” Esse mapeamento poderia ser feito, por exemplo, por ocasião de eventos que materializassem a proposta anterior, de criação de espaços de discussão, mas de um modo que preveja a permanente atualização das pesquisas em andamento no setor acadêmico.

O incentivo à pesquisa em governo eletrônico e temas relacionados também foi ressaltado pelos entrevistados como uma medida necessária para o incremento das relações Estado-setor acadêmico. Foi percebida uma maior penetração das ciências de cunho tecnológico nas pesquisas já efetivadas e em andamento - “quase tudo que o governo vai buscar na Academia, na parte de *e-government*, é muito mais a questão tecnológica, pura” (SA3) - e uma carência de contribuições advindas das ciências sociais, que seriam adequadas para estudos de avaliação dos resultados obtidos com as políticas de e-governo. Esse *gap* entre os dois enfoques tende a aumentar a partir de 2003, tendo em vista a ênfase dada a temas de cunho tecnológico como software livre e integração de sistemas (interoperabilidade) pela nova gestão de governo.

A direção a ser seguida seria no sentido de equilibrar essas duas correntes de pesquisa e não de priorizar uma delas. A necessidade de que seja dado um maior peso às ciências sociais estaria no caráter político da construção do governo eletrônico, segundo o entrevistado SA1, com a



ressalva de que esse direcionamento não deva “estar à frente (...) de forma absolutamente exclusiva.” Para o entrevistado SP2, a outra vertente também precisaria de incentivo: “a idéia seria aproveitar o esforço de pesquisa que eles fazem pra subsidiar, por exemplo, o desenvolvimento de projetos de alta complexidade” (SP2).

Antes que as pesquisas em governo eletrônico tomem impulso no país, haveria a necessidade de que o setor acadêmico aprofundasse os estudos sobre o próprio conceito de “governo eletrônico”. O entrevistado SA3 argumenta que não haveria, ainda, uma “ontologia” relativa ao termo: “o que a gente vê em governo eletrônico que é comum em governo eletrônico em qualquer país, em qualquer lugar, em qualquer esfera? Não existe isso. Está se buscando...” A diversidade de definições apresentadas nesta dissertação, tanto em relação ao governo eletrônico (Quadro 1 – Subseção 2.2) como para os temas correlatos de governança (Subseções 3.3.1 e 3.3.2) e governança eletrônica (Subseção 3.3.3), mostram que há um grande esforço a ser feito pelo setor acadêmico para a uniformização do entendimento acerca desses construtos.

As discussões relativas aos códigos *relação Estado-Terceiro Setor* e *relação iniciativa privada-Terceiro Setor* foram efetivadas em conjunto, tendo em vista que as citações de ambos os se concentraram em torno da política de inclusão digital, que, por sua vez, é usualmente identificada com o Terceiro Setor.

A interação do setor público com o Terceiro Setor deve, na percepção dos entrevistados, primeiramente, ser organizada em torno de uma agenda para a Sociedade da Informação que englobe as políticas de governo eletrônico e de inclusão digital (ID): “tem que ter um chamamento organizado pra discussão da agenda e um entendimento do Estado que ele tem que se readequar a uma nova (...) fronteira, a um novo desafio que está posto com a globalização e as novas tecnologias” (SA1). O entrevistado TS1 ressalta que a política de ID deve ser amplamente compartilhada por ambos os setores, alertando para a questão de legitimidade envolvida:

esse programa não é só do governo, é também do Terceiro Setor. Ele primeiro precisa deixar bem claro quem é que deve, pode, tem direito a participar, ter credibilidade pra participar desse debate, para participar efetivamente do debate dessas questões do governo eletrônico e inclusão digital. Eu acho que o problema realmente não é só do governo nesse caso.

O entrevistado TS6 afirma que durante o período 2000-2002 havia a “noção de que o governo não era capaz de tocar um projeto de inclusão digital se fosse pelo seu quadro de técnicos. Teria que ter parceria com o Terceiro Setor.” Uma possibilidade para enfrentar a questão seria, na opinião do entrevistado TS4, a criação de alguma estrutura afinada com o Programa Comunidade

Solidária: “ele podia ter criado uma ONG de inclusão digital. Mas ele não avançou sobre isso.” Para solucionar essa deficiência, teria havido permeabilidade do governo federal para a participação de ONGs na formulação da política de inclusão digital, mas sem maiores possibilidades de atuação concreta devido à escassez de recursos públicos.

Para o período de 2003 em diante, a expectativa dos entrevistados para que ocorra uma participação efetiva do Terceiro Setor está na disponibilização de recursos públicos para instalação de telecentros ou mesmo por meio do Programa Fome Zero e, especialmente, pelo início dos dispêndios por meio do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST): “no momento em que ele for utilizado os projetos vão pipocar e as chamadas públicas serão feitas para a participação da sociedade civil” (TS4).

A estratégia para a nova gestão de governo não passaria pela “criação” de ONGs pelo próprio setor público: “eu percebo agora uma (...) preocupação em não ficar criando Terceiro Setor [...] e sim chamando essa estrutura para colaborar” (TS3). A tendência, na opinião do entrevistado TS2, é de que a nova gestão passe a considerar a opinião do Terceiro Setor na política de ID: “as evidências são de que a visão prevalecente desse setor vai influenciar a política de inclusão digital. (...) Essa participação (...) tende a crescer bastante”. Essa visão está presente no “Relatório Síntese da II Oficina de Inclusão Digital” (BRASIL, 2003b, p. 1), refletindo uma das estratégias do governo federal para construir essa aliança com o Terceiro Setor: “para superar os obstáculos para o efetivo envolvimento da sociedade em ações de inclusão digital é preciso criar estratégias para uma melhor informação dos seus atores, produzindo instrumentos de coordenação e articulação entre as diferentes ações.”

Os entrevistados percebem a atuação das organizações não-governamentais (ONGs) na política de inclusão digital (ID) como uma “crença” (SCOTT; MEYER, 1994) enraizada no seu papel de representantes do Terceiro Setor e, portanto, legitimadas a atuarem em causas sociais, de cunho assistencialista ou não, ou mesmo no sentido institucional (cognitivo), aceitando esse pressuposto como culturalmente sustentado e conceitualmente correto (MACHADO-DA-SILVA; GONÇALVES, 1998; SCOTT, 2001). Toledo (2004, p.270) denomina de “modelo filantrópico” essa atuação de ONGs em projetos de ID, especialmente na implementação de telecentros.

Essa legitimidade, entretanto, não ficou pacificada nas opiniões dos entrevistados, tendo em vista a existência de opiniões divergentes sobre a credibilidade das organizações pertencentes ao Terceiro Setor: “o que existiu nos últimos 15 anos de proliferação de ONGs por aí é uma coisa absurda. Então o que tem de ONGs ‘picaretas’ porque é isenta de impostos...” (SP11); “as ONGs

também podem estar na mão de candidatos a vereador, a deputado... Está cheio de ‘picaretagem’ por aí” (TS2). Um dos entrevistados do Terceiro Setor reconhece a existência de críticas ao setor no qual está inserido: “o Terceiro Setor é muito importante, mas tem todo um discurso meio de idealização (...). (...) ele tem todos os defeitos que os outros setores têm.”

A análise das citações mostrou, ainda, que é importante não somente priorizar o relacionamento com organizações que são reconhecidas como “ONGs” mas também com as comunidades locais, que talvez não tenham o mesmo nível de organização dessas entidades mais organizadas. A opinião do entrevistado TS1 foi nesse sentido: “seria um ponto de qualquer projeto do governo de inclusão digital: (...) fazer convênio com organizações da sociedade civil. Eu não estou falando de grandes ONGs (...). Estou falando de uma associação de moradores ou, no caso de cidades pequenas, grupos”.

A literatura e documentos sobre ID no Brasil espelham essa diferenciação entre projetos de “grandes ONGs” e aqueles realizados por pequenas comunidades, estando os casos concentrados em torno de quatro ou cinco organizações amplamente conhecidas por aqueles que militam na área de inclusão digital – “o que acaba ocorrendo é que as ONGs mais estruturadas (...) acabam mobilizando o papel de ONGs” (SP1). Essa limitação do debate é reconhecida por um entrevistado do Terceiro Setor: “eu vejo [em] cada discussão sobre inclusão digital sempre os mesmos atores, as mesmas peças-chave participando. (...) Mesmas organizações. São sempre as mesmas e, conseqüentemente as pessoas também. Eu acho que esse debate precisa ser ampliado e não tenho idéia exatamente como” (TS1).

Quanto ao código *relação iniciativa privada-Terceiro Setor*, a impressão dos entrevistados é de que há a tendência de interação entre empresas e as chamadas “grandes ONGs de grife” ou de “grifes famosas”, conforme designadas pelo entrevistado TS1, ou seja, haveria preferência do setor privado em financiar projetos com essas organizações mais estruturadas “porque de alguma maneira [as empresas estariam] (...) adquirindo essa imagem de empresa cidadã e prefere[m] as ‘grifes’ famosas, vamos dizer assim, para investir seu dinheiro, participar de projetos, tal...” (TS1). Nota-se, portanto, uma ligação com a temática da “responsabilidade social” que será discutida adiante nesta dissertação, em código próprio (Subseção 5.2.1 – Variável “Oferta / Acesso”).

O baixo número de citações não permitiu extrair da fala dos entrevistados conclusões sobre quais seriam os mecanismos que poderiam permitir uma maior interação entre a iniciativa privada e o Terceiro Setor em projetos de ID. Uma sugestão de como isso poderia ser feito é

encontrada em Ribeiro (2003, p. 293): “o governo poderia fornecer capital de uma maneira direta ou criar incentivos, como isenção de impostos para que empresas privadas façam investimentos nessas organizações não-lucrativas [ONGs]”.

O código *relacionamento entre atores* teve o intuito de, com auxílio das visões compartimentadas anteriormente apresentadas (relacionamentos setor a setor), avaliar a percepção geral dos entrevistados sobre interações multissetoriais e, além disso, investigar a contribuição dessas relações para a *institucionalização do governo eletrônico* (código autônomo) e para a construção de um *plano estratégico* (código autônomo) para a política no Brasil. O código *papel das tecnologias* não serviu de subsídio à análise do código *relacionamento entre atores* pois as citações que englobaram de modo concomitante ambos os códigos apresentaram baixo grau de fundamentação (quatro citações).

Conforme ressaltado no início desta subseção, verificou-se, a partir da análise dos códigos que representaram relacionamentos entre agentes institucionais, a importância da formação das *redes interorganizacionais* em torno das políticas de governo eletrônico, inclusão digital e Sociedade da Informação, cada uma com maior ou menor participação de determinados setores. O entrevistado SP1 reforça a necessidade de que os atores institucionais que formam essa rede interorganizacional atuem em conjunto: “você realmente tem, nesse negócio todo de governo eletrônico, de inclusão digital, de Sociedade da Informação e assim por diante, uma parceria com quatro pés que funcionam ou a coisa não rola.”

Os entrevistados ressaltaram a importância da participação de todos os agentes institucionais para formulação de um plano estratégico para a política de governo eletrônico e aquelas correlatas, nos moldes discutidos na Subseção 5.1.1 – Variável “Formulação / Integração de Políticas” (código *plano estratégico*). O entrevistado SP2 explica essa necessidade de interação “porque o governo eletrônico (...) está fundamentalmente voltado para a Administração Pública e as conexões da Administração Pública com a sociedade, com o cidadão.” O entrevistado SA1 defende, por sua vez, a construção do plano estratégico para conformação de um “Estado virtual” (FOUNTAIN, 2001), baseado num pacto político-social:

é necessário um plano de ordenamento do que seria esse governo eletrônico, dado que é um fator de democratização. Esse plano deveria ser pactuado socialmente, politicamente... (...) pela elite política deste país e pela sociedade civil, representada pela miríade de atores coletivos, organizados, legítimos, e pactuada num planejamento estratégico do que seria esse “Estado virtual” e o desenvolvimento ser dado a partir daí.

Fountain (2001) caracteriza esse “Estado virtual” como aquele onde o setor público se torna conectado em redes de modo crescente ao fazer uso de sistemas de informação, explorar arranjos entre unidades governamentais, parcerias público-privado, acordos intergovernamentais que unem atores no nível federal, estadual, local, sem fins lucrativos e do setor privado, e, ainda, implementar serviços baseados na *web* que ligam sítios de centenas de organizações.

Desde a criação do Comitê Executivo do Governo Eletrônico (CEGE) em 2000, existe a possibilidade de relacionamento entre atores externos ao governo nessa estrutura estratégica de formulação da política de e-gov, visto estar prevista na legislação a participação de outros agentes que não o setor público no âmbito dos grupos de trabalho (2000-2002) e comitês técnicos (2003 em diante). Mesmo com a existência dessa normatização, em termos de estrutura do Programa Governo Eletrônico, o CEGE não foi considerado o espaço ideal para a participação de atores externos ao governo na formulação da política.

O CEGE teria sido considerado uma estrutura legítima para essa tarefa, mas “muito fechada” na opinião do entrevistado SA1, que justifica esse posicionamento por ser esse “um processo que tem que ser pactuado com a sociedade de uma forma mais ampla, com mais visibilidade, com uma possibilidade de interlocução maior.” O entrevistado SP10 contrapõe essa opinião explicando que as discussões da política que tem o CEGE como fórum não tem uma pré-disposição à participação externa ao governo, não sendo, portanto, uma preocupação preponderante por parte do setor público com relação a esse colegiado específico: “não é difícil entender essa participação, mas ela não é central na formulação da política, porque, em verdade, o processo [no âmbito do CEGE] é um processo de negociação interna do governo”.

De qualquer forma, caso essa participação dos demais atores institucionais torne-se uma prática usual no CEGE, há necessidade de que seja precedida de entendimentos colegiados no âmbito interno dos demais setores. Num caso hipotético, pode ser considerada útil a um dos comitês técnicos a contribuição de um determinado formador de opinião do setor empresarial, mas seu posicionamento pode não refletir o entendimento da iniciativa privada como um todo sobre o assunto em debate. Um caminho para evitar essa barreira seria a indicação de representantes para participação nas reuniões dos comitês técnicos por meio de instâncias colegiadas, como a Câmara E-Net (Câmara Brasileira de Comércio Eletrônico) no caso do setor privado, por exemplo.

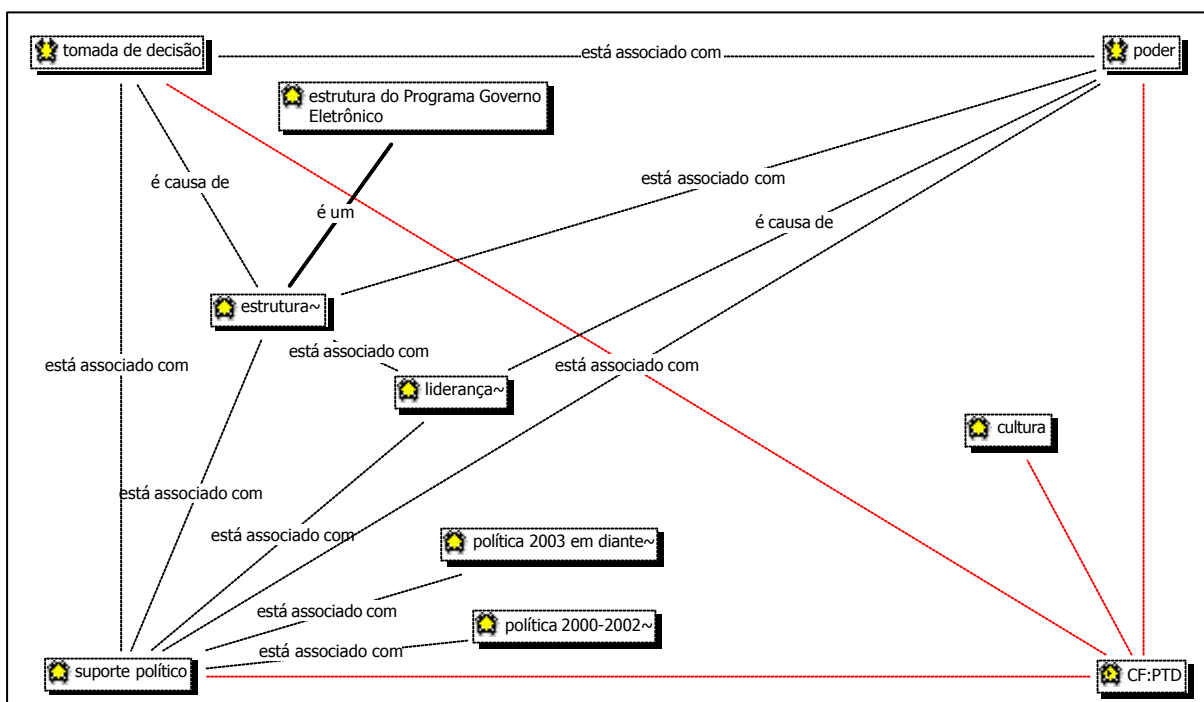
O relacionamento entre atores foi considerado essencial pelos entrevistados para a construção da política de inclusão digital, que “ou vai ser assumida como uma tarefa de toda a

sociedade ou não vai acontecer”, alerta o entrevistado SP9. A necessidade de um chamamento de setores que ainda não estão totalmente envolvidos na discussão sobre ID seria justificada por ser esse um tema complexo, segundo o entrevistado TS1: “não é um tema fácil, de fácil ‘digestão’, não é um tema que esteja na mídia”. Caberia, entretanto, ao governo a tarefa de mobilizar os esforços dos demais setores: “o governo tem um papel fundamental nisso.(...) Quer dizer, (...) é uma questão de querer colocar na agenda e se movimentar nisso.” (TS3).

Uma maneira para aumentar a interação entre atores nas políticas anteriormente mencionadas seria a continuidade dos fóruns para discussão de políticas de governo eletrônico e outros temas, como inclusão digital e todos aqueles relacionados à Sociedade da Informação, conforme ressaltado na análise da variável FIP (Formulação / Integração de Políticas), especificamente no código *relação Estado-Sector Acadêmico*. Os fóruns que discutem tais políticas são, em geral, organizados pelo setor público em parceria com empresas privadas, o que vem se mostrando uma boa forma de interação, pois é uma oportunidade para que o setor público deixe claro seus direcionamentos para essas políticas e para que a iniciativa privada apresente as inovações que podem materializar projetos que irão implementá-las. Essa mesma interação ocorre quando o setor público se articula com o Terceiro Setor a fim de promover fóruns nos quais o tema principal é a inclusão digital (exemplo: Oficinas de Inclusão Digital).

Ressente-se, entretanto, nesses fóruns, uma maior participação do setor acadêmico que, embora venha incrementando sua produção científica nos citados temas, mesmo que de modo incipiente no Brasil, ainda não conseguiu a mesma desenvoltura do setor privado e do Terceiro Setor nas discussões sobre e-gov promovidas pelo governo federal: “o dia em que a gente conseguir botar a Academia para discutir problemas e propor soluções junto com a iniciativa privada, junto com o Terceiro Setor, dentro do governo, aí nós vamos estar no melhor dos mundos. (...) A Academia tem que estar junto de toda forma.” (SP12) Abre-se, portanto, a oportunidade para que esse setor passe a ser mais atuante em sua contribuição ao e-gov, colaborando, por exemplo, com propostas de avaliação de projetos de governo eletrônico e inclusão digital com o rigor metodológico que é inerente ao trabalho acadêmico.

### 5.1.3 VARIÁVEL “PODER / TOMADA DE DECISÃO”



**Figura 11 - Rede - Variável “PTD – Poder / Tomada de Decisão”**

Fonte: elaboração do autor a partir de dados da pesquisa, com apoio do Atlas ti

FAMÍLIA DE CÓDIGOS	PTD – Poder / Tomada de Decisão					
	FUNDAMENTAÇÃO					DENSIDADE
	AGENTE INSTITUCIONAL				Total de citações	
Sector Público	Iniciativa Privada	Terceiro Sector	Sector Acadêmico			
suporte político	34	12	5	20	71	6
política 2000-2002	36	20	15	21	92	8
política 2003 em diante	64	18	17	13	112	7
tomada de decisão	53	2	1	1	57	3
poder	18	0	5	4	27	4
liderança	32	11	15	34	92	3
estrutura	26	3	3	14	46	7
estrutura do Programa Governo Eletrônico	127	13	4	17	161	2
cultura	14	0	4	8	26	0

**Quadro 15 – Quadro-sintético – Variável “PTD – Poder / Tomada de Decisão”**

Fonte: elaboração do autor a partir de dados da pesquisa, com apoio do Atlas ti

Esta subseção de análise tem dois pólos de investigação: (1) suporte político ao Programa Governo Eletrônico nos períodos de 2000-2002 e 2003 em diante e (2) tomada de decisão no Programa Governo Eletrônico, considerando aspectos de poder e estrutura. Optou-se

por não empregar o código *cultura* na análise da presente subseção por estar o assunto fora do escopo da pesquisa.

As citações dos entrevistados quanto ao código *suporte político* foram confrontadas com o código *liderança*, tendo sido identificadas, além da existência ou insuficiência desse apoio à política, opiniões sobre as peçoas que teriam influenciado de modo mais significativo o governo eletrônico nos dois períodos distintos de análise.

A análise do código *suporte político* mostrou que para o período 2000-2002 a política de e-gov teve o devido suporte, especialmente da Casa Civil da Presidência da República: “houve muito suporte político no período 2000-2002. É inegável que isso foi uma das prioridades do governo Fernando Henrique” (SP9). Conforme evidenciado na análise do código *histórico 2000-2002* (Subseção 5.1.1 – Variável “Formulação / Integração de Políticas”), os arranjos mobilizados para o “bug do milênio” foram um dos pontos de apoio para que o suporte a essa iniciativa fosse repassado ao programa de governo eletrônico. As Nações Unidas (2002, p. 34) confirmam a percepção geral dos entrevistados para esse período: “no Brasil, (...) o compromisso da parte da liderança política tem sido forte e constante”. Além disso, afirmam que o Presidente Fernando Henrique Cardoso teria demonstrado “um forte grau de apoio público ao governo eletrônico” (ibid., p. 59).

Nesse período, o suporte político ao programa governo eletrônico, que teria trazido dividendos financeiros ao programa - “o suporte político também significou recurso financeiro” (SP9) –, foi identificado com o poder exercido pelo Ministro-Chefe da Casa Civil da Presidência da República à época, que, pelo fato de possuir formação na área tecnológica e ter ocupado cargos de destaque na Administração Pública federal, como a presidência do Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), “tinha um carinho enorme pelo tema” (SP9). Esse papel de liderança foi destacado pelos entrevistados:

O Ministro Chefe da Casa Civil ele foi Presidente do Serviço Federal de Processamento de Dados (...). Então ele teve um papel muito importante nas ações de governo e nas tecnologias. (IP3)

o Gabinete Civil da Presidência da República, vamos dizer assim, no governo passado foi, vamos dizer assim, o grande suporte político. Por que? Por que lá você tinha um ministro da origem da tecnologia da informação, que era o Ministro Pedro Parente. (SP8)

Para o período 2003 em diante, a liderança está, na opinião dos entrevistados, dividida **igualmente** entre o Secretário-Executivo do Comitê Executivo do Governo Eletrônico



(CEGE), localizado na Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SLTI/MPOG), e o dirigente-máximo do Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI). A fala do entrevistado SP12 resume esse entendimento: “o Ministro José Dirceu tem algumas pessoas de sua confiança que estão à frente disso. Uma que é o Sérgio Amadeu, lá do ITI, e tem mais algumas outras pessoas que... O próprio Rogério Santanna, que hoje é o Secretário-Executivo do Comitê de Governo Eletrônico. São as pessoas que estão hoje tocando esse processo.”

A legitimidade do primeiro gestor adviria do poder legal, ou seja, sua posição hierárquica no colegiado estratégico do e-gov – o CEGE -, com o reconhecimento das atribuições e responsabilidades a ele outorgadas pela legislação que instituiu o Comitê Executivo. No segundo caso, a liderança do dirigente-máximo do ITI viria de duas fontes: primeiro, de uma delegação informal de competência para assessorar o atual Ministro-Chefe da Casa Civil da Presidência da República em assuntos de tecnologia da informação e, conseqüentemente, de governo eletrônico – “o Sérgio Amadeu foi colocado como o ‘porta-voz’ do Ministro José Dirceu nessa questão” (SP12) -, e, ainda, por sua liderança carismática – “o Sérgio Amadeu é um protagonista nessa área, é um cara que pode ter um peso” (SA2).

A diferença na outorga de poder da Casa Civil da Presidência da República às lideranças do governo eletrônico estaria, então, numa maior proximidade dessa instância política ao Secretário-Executivo do CEGE no período 2000-2002, enquanto no período de gestão iniciado em 2003 essa outorga seria indireta ao dirigente-máximo do ITI, autarquia vinculada à Presidência da República, que estaria dividindo as responsabilidades na condução da política com o atual Secretário-Executivo do CEGE. Essa situação, que evidencia a proximidade ou distância que o programa de governo eletrônico teve e vem tendo das instâncias de poder, pode ser percebida na fala dos entrevistados SA2 e IP1: “no governo passado, o poder não era do cara do ITI [seu dirigente-máximo]: era do próprio Ministro-Chefe da Casa Civil. (...) Era o Pedro Parente que era o ‘homem’. Neste, o ‘homem’ não é o José Dirceu” (SA2); “o Pedro Parente, tanto no Planejamento quanto na Casa Civil, ele estava muito mais envolvido com o e-gov do que a gente hoje (...) [tem] o José Dirceu e o Mantega. Ele estava bem mais envolvido. Era uma pessoa só, mas estava bem mais envolvida” (IP1).

De 2003 em diante, a opinião prevalecente é de que esse arranjo de poder entre as lideranças não deva causar qualquer problema à condução do programa de governo eletrônico, que estaria contando com suficiente suporte político. O entrevistado SP2 argumenta que o dirigente-

máximo do ITI ocupa “um espaço que antes era, por exemplo, do Ministro Pedro Parente. O Ministro José Dirceu, não tendo esse perfil de TI tão forte, o ITI vai ocupar esse espaço. Ele ocupa, na prática, esse espaço.” De qualquer modo, para o entrevistado SP9, a atual gestão de governo teria muito claro qual seria o papel de cada liderança e organização do governo na condução da política de e-gov: “internamente, isso está muito claro.”

Não há como negar, entretanto, a perda de status político do programa, pois na atual gestão não há, no dia-a-dia, um apoio explícito ao governo eletrônico por parte da Presidência da República, quer seja por meio de sua Casa Civil – como o foi no período 2000-2002 - ou mesmo diretamente pelo Presidente da República. A impressão do entrevistado SP2 é de que “nós vamos ter menos suporte. (...) O sucessor do Pedro Parente, que é o Ministro José Dirceu, ele não tem, digamos assim, não tem envolvimento direto, ele não conhece o assunto. (...) O Pedro Parente era uma pessoa dessa área [de TI]. Então, nesse aspecto, a gente tem claramente uma perda.” O entrevistado SP7 ressalta, também, que o assunto parece não estar ecoando atualmente como deveria na instância máxima de poder do país:

eu sinto uma diferença como observador entre o período Fernando Henrique e o período Lula. (...) (...) Eu não sei se se fala menos agora ou se eu achava que se falava mais no outro. Aparentemente pela imprensa, assim, se falava mais no governo passado. O próprio Presidente da República tinha uma manifestação mais contundente em relação a isso. **Eu nunca vi o Presidente Lula falar sobre esse assunto.**

Foi efetivada pelo autor desta dissertação uma pesquisa nos discursos oficiais do atual Presidente da República durante o ano de 2003, não tendo sido encontrada nenhuma referência ao programa de governo eletrônico (endereço pesquisado: [www.planalto.gov.br/bio\\_01/pronunciamento\\_03.htm](http://www.planalto.gov.br/bio_01/pronunciamento_03.htm)). Em termos comparativos, um relatório do *General Accounting Office* (2002, p. 2), entidade fiscalizadora superior dos Estados Unidos da América, aponta a política de governo eletrônico como uma das cinco grandes iniciativas da Agenda de Gestão do Presidente da República daquele país:

na Agenda de Gestão do Presidente, um elemento-chave para reformar o governo federal é a expansão do governo eletrônico (*e-government*) - ou seja, o uso de tecnologia, particularmente a Internet para aprimorar o acesso a informações e serviços do governo.

A falta de envolvimento direto do Presidente da República na política de governo eletrônico é explicada pelo entrevistado SA4 pelo fato de não se considerar essa como uma “política de Estado”: “não é uma política central e estratégica. O que deveria fazer é sensibilizar o

primeiro escalão e o segundo escalão da centralidade dessa política”. Essa falta de apoio explícito da Presidência da República foi um dos motivos que acarretaram, por exemplo, a não-institucionalização do modelo de Organizações Sociais (OS) no Brasil (MEDEIROS et al., 2002). Para suplantar essa limitação, o entrevistado SP1 defende a necessidade da construção de uma ampla “visão” do governo eletrônico:

se não tiver visão fria, de colocar a coisa lá em cima, discurso do Presidente, discurso de ministro e rebatimento disso até chegar ao nível do cara lá no posto do INSS que sente que é obrigação dele, (...) é muito difícil de você vencer essa barreira.

No caso do governo eletrônico, embora seja um assunto distinto do caso da implantação do modelo OS no país, há que se destacar que o distanciamento da Presidência da República de assuntos ligados ao e-gov pode tornar mais distante a concretização das aspirações dos entrevistados para a construção de uma ampla visão ou **plano estratégico** para o governo eletrônico, tendo em vista a falta de suporte político para a agregação dos demais atores institucionais em torno de uma política abrangente para a Sociedade da Informação. Daí a importância do papel das lideranças anteriormente identificadas conseguirem suplantar essa limitação, colocando o tema governo eletrônico na agenda política do país.

Em termos globais, o desenvolvimento do governo eletrônico tem se tornado uma parte da política de mais alto nível dos países (NAÇÕES UNIDAS, 2003). Suporte político para governo eletrônico é, portanto, um subsídio essencial para que as iniciativas tenham fluidez na administração pública, contando com o comprometimento das lideranças na execução dos planos previamente acordados – em instâncias como o Comitê Executivo do Governo Eletrônico (CEGE), no caso brasileiro – e com o devido suporte orçamentário para implementação e continuidade de projetos:

a questão de financiamento do governo eletrônico está diretamente ligada ao nível de comprometimento e de priorização da parte da liderança política (...). Apenas a firme liderança vinda do topo mantém a chance de assegurar sustentabilidade do esforço de mudança, que pode ser medido pelo contínuo suprimento de apoio e recursos financeiros. (NAÇÕES UNIDAS, 2002, p. 59; 2003, p. 58)

*A existência de suporte político garante o sucesso de um programa de governo eletrônico?* “Não necessariamente”, afirmam as Nações Unidas (2002, p. 59). *A falta de liderança política significa sucesso limitado ou um desenvolvimento mais lento desse tipo de programa?* “Também não” (NAÇÕES UNIDAS, loc. cit.). O suporte de lideranças políticas, contudo, enseja uma maior aceitação das complexidades inerentes à política e uma tolerância a

possíveis retrocessos que são encontrados em todas as fases de desenvolvimento de programas de e-governo (NAÇÕES UNIDAS, loc. cit.).

A análise do código *tomada de decisão* está intimamente ligada aos códigos *estrutura* e *estrutura do Programa Governo Eletrônico*. A tomada de decisão está constringida, portanto, à estrutura na qual o e-gov se desenvolve no âmbito do Poder Executivo federal, mas de modo não-exclusivo, pois outros fatores externos a essa estrutura – políticos, por exemplo – podem influenciar o modo como as decisões são tomadas e, posteriormente, postas em prática.

O governo eletrônico no Brasil está estruturado a partir do CEGE (BRASIL, 2000k), presidido pelo Ministro-Chefe da Casa Civil da Presidência da República, cuja Secretaria-Executiva é exercida pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, mais especificamente por sua Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI/MPOG). Com isso, espera-se reunir, da melhor maneira possível, o suporte político e a habilidade de articulação interministerial da Casa Civil com a capacidade de execução da SLTI/MPOG. Em 2003 foram instituídos os comitês técnicos do CEGE “com a finalidade de coordenar e articular o planejamento e a implementação de projetos e ações nas respectivas áreas de competência” (id., 2003i, art. 1º). “Tem que separar o que são as duas coisas. Quer dizer, um é um órgão colegiado, decisório, que participam os Secretários-Executivos de todos os ministérios. Esse é o Comitê Executivo. Os comitês técnicos são esses órgãos setoriais que trabalham na formulação de propostas das políticas”, esclarece o entrevistado SP10.

O CEGE é o nível estratégico de formulação da política, como explica o entrevistado SP9, sendo reconhecido como o colegiado estratégico capaz de dar legitimidade às propostas oriundas dos diversos comitês técnicos: “as câmaras técnicas têm um trabalho muito mais próximo à realidade do que o Comitê Executivo. O Comitê Executivo é, digamos assim, o legítimo detentor do poder político das decisões que são articuladas e negociadas nas câmaras (...). É um órgão de legitimação.” (SP9). “O comitê é bom porque ele reúne em pé de igualdade todos os ministérios, na época da formulação”, resume o entrevistado SP7.

Esse colegiado sofreu alterações em seu modo de articulação para discussão das políticas nas suas instâncias inferiores, na transição de governo de 2002 para 2003. A grande diferença no *modus operandi* do CEGE do período 2000-2002 em relação ao período de 2003 em diante é que no modelo atual existem “comitês técnicos” (BRASIL, 2003j) que antes eram

identificados como “grupos de trabalho<sup>40</sup>”, mas com alcances diferenciados de um modelo para o outro. Considerando o fato de os comitês terem sido criados por decreto distinto daquele que criou o CEGE, e, ainda, pelo fato de não ter sido extinta a figura do “grupo de trabalho” após a criação desses comitês, infere-se que a atual estruturação trouxe um maior peso político à estrutura do governo eletrônico como um todo, especialmente no poder que a ela foi conferido, entendimento confirmado pelo entrevistado SP2: “eles [os comitês técnicos] têm respaldo maior, por terem sido criados por decreto.”

Os comitês seriam, de modo distinto do CEGE, a instância mais próxima do “dia-a-dia” das unidades governamentais e que poderiam, eventualmente, contar com a participação de agentes institucionais externos ao governo em suas discussões. O entrevistado SP10 manifesta sua opinião sobre o papel dos comitês técnicos da seguinte forma:

É um espaço de negociação das políticas, porque é uma forma de fazer com que a política efetivamente chegue na ponta e se enraíze, que aquilo que vira norma efetivamente seja implementado porque foi amplamente discutido no interior do governo, tem a opinião dos diversos atores que têm importância na área, que tem interesse na área, de influenciar a área e os comitês são abertos à participação de qualquer ministério de qualquer área.

A percepção geral dos entrevistados é de que a estrutura atual do Programa Governo Eletrônico tem uma boa atuação na fase de planejamento das políticas, mas carece de melhores instrumentos para tomada de decisão e para gestão orçamentária no momento da execução das ações. Faltaria ao CEGE, um maior poder de coordenação das ações de e-gov, pois esse colegiado teria “muito pouca ascendência sobre os ministérios”, na opinião do entrevistado SP2, que argumenta, ainda, que “na prática, cada ministério aloca seus recursos de informática de forma autônoma, é um modelo ‘feudal’. (...) Governo eletrônico, enquanto conceito, eu acho que ele pressuponha uma ruptura com esse insulamento.” Nota-se, portanto, a influência direta da estrutura na tomada de decisão.

O principal reflexo negativo identificado pelos entrevistados foi o descompasso na implementação das ações oriundas das diretrizes do CEGE, problema explicado pela falta de estruturas internas a cada órgão governamental responsável por executar partes do planejamento global do e-gov. Essa barreira foi indicada pelo entrevistado SP2: “na experiência anterior você

---

<sup>40</sup> Documento “Dois Anos de Governo Eletrônico – Balanço de Realizações e Desafios Futuros”: “foram criados grupos de trabalho por linha de ação, para a coordenação em nível interministerial dos principais projetos, explorando sinergias e inter-relações” (BRASIL, 2002c, p. 33). Os “grupos de trabalho” estavam previstos no decreto que instituiu o Comitê Executivo do Governo Eletrônico (BRASIL, 2000k).

tinha dificuldades em fazer com que a instância de coordenação do governo eletrônico de fato tivesse efetividade junto aos ministérios”

O descompasso na execução das ações pode levar ao não-alcance dos resultados que se pretende atingir inicialmente, conforme planejado no âmbito do CEGE, pois cada unidade do governo pode ter, ou não, condições humanas, materiais e mesmo de suporte político interno para executar a parte do programa de e-gov que lhe foi designada: “a tendência é que os ministérios realmente cada um caminhe por um lado” (IP2); “[O CEGE] é uma coisa boa (...) na formulação da política, pelo menos, já que nas questões de implementação realmente são diferentes os ministérios por questões de capacitação, de articulação, recursos orçamentários, de massa crítica para fazer as coisas acontecerem etc.” (SP7).

Soma-se, assim, ao problema anteriormente identificado com a coordenação horizontal entre os diversos órgãos que implementam políticas de governo eletrônico<sup>41</sup>, a dificuldade de se promover a inserção dessas medidas planejadas em uma instância superior, que é o Comitê Executivo do Governo Eletrônico, nas estruturas verticalizadas dos ministérios e demais entidades que compõem a Administração Pública federal. O entrevistado SP8 explica essa problemática:

às vezes, ele [um determinado órgão] depende, uma decisão que é tomada, depende da ação de outros órgãos até que está em nível hierárquico superior ao dele em outras instâncias de governo e que ele não consegue fazer com que as ações sejam cumpridas, sejam desenvolvidas e sejam executadas. E acaba retardando cada vez mais as ações de governo, as coisas acabam ficando mais difíceis e o governo, ou seja, e a coordenação acaba se perdendo e acaba não dando resultados.

Pode-se concluir, então, que a atual estrutura do governo eletrônico no Brasil pode não levar aos resultados globais esperados devido à fragmentação da tomada de decisão ao longo do caminho iniciado nas discussões e diretrizes do CEGE e de seus comitês, e que, em princípio, deveriam ser implementadas por diversos órgãos do governo federal. Não há, portanto, garantias mais efetivas de que as decisões acordadas no âmbito do CEGE terão repercussão prática nos níveis de execução: “o problema é: uma vez tomadas essas decisões, essas decisões serão implementadas? Essas decisões serão seguidas? É um pouco, de novo, essa coisa de estrutura, como é que se coordena essas coisas” (SP9). Resta, enfim, o reconhecimento do CEGE como uma

---

<sup>41</sup> Análise relativa ao código *barreiras à política 2003 em diante* – Variável FIP – “Formulação / Integração de Políticas” (Subseção 5.1.1).

instância eficaz para o planejamento da política no âmbito interno ao Poder Público<sup>42</sup>, mas com uma falta de conexão junto aos órgãos responsáveis pelo estágio de implementação.

Considerando que as opiniões dos entrevistados indicaram que a atual estrutura para condução da política de governo eletrônico pode não ser a mais adequada, procurou-se verificar nas unidades de análise do código *estrutura do Programa Governo Eletrônico* se haveria outras formas de se estruturar o programa a fim de se evitar as limitações anteriormente apontadas. A análise mostrou a falta de concentração das citações em torno de um entendimento único, sendo divergentes as opiniões dos entrevistados sobre a manutenção da atual estrutura, sua modificação ou a implementação de um novo modelo distinto do atual que pudesse ser mais eficaz. As citações indicaram três posicionamentos distintos:

**a) manutenção da atual estrutura:**

é bom que seja assim. Eu entendo que é bom que seja assim. (...) Eu acho adequado isso e consistente com a divisão e a montagem administrativa do governo federal. (SP7)

É provável que na estrutura atual esteja no lugar adequado, porque você não tem nenhum outro ministério forte que pudesse ter essa tarefa de coordenação horizontal. (SP1)

**b) deslocamento da Secretaria-Executiva do Comitê Executivo do Governo Eletrônico para a estrutura da Presidência da República:**

tem que ter algum tipo de reverberação em que o status esteja vinculado à Presidência. Até porque pra você poder mexer nos outros órgãos, você estando debaixo de um ministro como ele teria facilidade, digamos assim, de propor alterações profundas em outras estruturas ministeriais que não a dele própria. Então tem que estar numa instância acima para poder ter esse tipo de (...) De interlocução e de ordenamento, digamos assim, de estratégia. (SA1)

A SLTI é uma secretaria normativa das questões de tecnologia da informação para o governo. Acontece que ela está debaixo do Ministério do Planejamento. E o Comitê Executivo está dentro da Casa Civil. Uma coisa é muito ligada à outra. Então, se você tiver a SLTI (...) dentro da Casa Civil, você tinha um poder de mando muito maior. Então essa (...) essa é uma idéia que não me é desafeta, não. (SP12)

---

<sup>42</sup> Na análise do código *relacionamento entre atores* (Subseção 5.1.2 – Variável “Relações Institucionais”), concluiu-se que o CEGE não é o espaço ideal para a participação de atores externos ao governo na formulação da política.

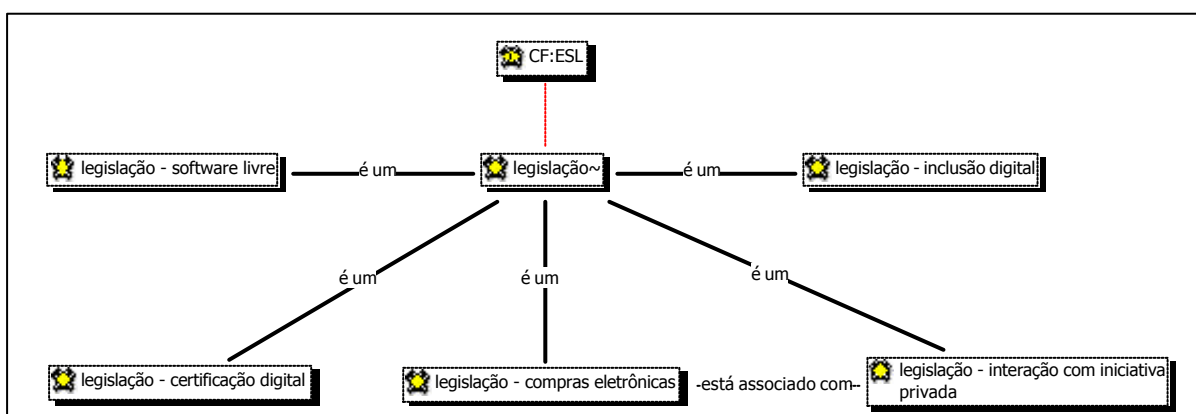
c) **criação de um novo órgão na estrutura do governo federal para condução da política:**

Eu faria uma equipe ou uma instituição, destacada, com todas as atividades do governo para que todos tivessem um objetivo comum. (SP5)

Você precisaria (...) criar mais um órgão talvez ou criar (...) algo, uma instituição, que pudesse cuidar de governo eletrônico e que tivesse um poder, que puxasse e tentasse... Não que você vai tirar dos órgãos que estão num nível hierárquico inferior a coordenação de certos trabalhos e o desenvolvimento de certos trabalhos. Mas que conseguisse distribuir as cargas de trabalho segundo o poder de decisão que os órgãos têm, porque às vezes você tem órgãos que têm alto poder, grande poder de decisão, e órgãos que não têm e têm atribuição de fazer as coisas. Eu acho que precisaria ter aí uma instituição que pudesse fazer isso. (SP8)

Não se pretende nesta dissertação sugerir qualquer nova estrutura para o funcionamento do governo eletrônico no Brasil: a intenção dessa discussão foi expor a percepção dos entrevistados sobre a atual configuração do Comitê Executivo do Governo Eletrônico e mesmo sua atuação no período 2000-2002 tão-somente a fim de suscitar o debate<sup>43</sup> e extrair o pensamento dos *stakeholders* sobre um dos condicionantes da tomada de decisão, qual seja, a estrutura.

#### 5.1.4 VARIÁVEL “ESTRUTURA LEGAL”



**Figura 12 - Rede - Variável “ESL – Estrutura Legal”**

**Fonte:** elaboração do autor a partir de dados da pesquisa, com apoio do Atlas ti

<sup>43</sup> Verificar Subseção 6.2.1 (Recomendações ao Setor Público), no sentido de se promover discussões sobre um novo “Modelo Institucional para o Governo Eletrônico no Brasil”. A proposta ali apresentada reflete a opinião do pesquisador e, não necessariamente, dos entrevistados.



FAMÍLIA DE CÓDIGOS	ESL – Estrutura Legal					
CÓDIGOS	FUNDAMENTAÇÃO					DENSIDADE
	AGENTE INSTITUCIONAL				Total de citações	
	Setor Público	Iniciativa Privada	Terceiro Setor	Setor Acadêmico		
legislação	20	1	0	3	24	5
legislação - software livre	11	1	0	0	12	1
legislação - certificação digital	3	2	0	0	5	1
legislação - compras eletrônicas	8	4	3	0	15	2
legislação - interação com iniciativa privada	5	3	1	1	10	2
legislação - inclusão digital	7	3	7	0	17	1

#### Quadro 16 – Quadro-sintético – Variável “ESL – Estrutura Legal”

Fonte: elaboração do autor a partir de dados da pesquisa, com apoio do Atlas ti

O objetivo desta subseção é analisar a influência da estrutura legal na formação e desenvolvimento do setor societário do e-gov no Brasil. Entendeu-se necessário considerar a Variável “Estrutura Legal” nesta dissertação especialmente pela importância do marco legal para sustentação da política, centralizada num ambiente de natureza institucional sujeito a fortes influências políticas e legais (SCOTT; MEYER, 1992). Por outro lado, em relação ao aspecto teórico, a análise institucional que permeia esta pesquisa se veria prejudicada caso não se percebesse o valor dos mecanismos coercitivos (DIMAGGIO; POWELL, 1991) – leis e normas, no caso – para a investigação da dinâmica da mudança provocada pelas ações de governo eletrônico no país.

Esta subseção aborda, num primeiro momento, as legislações específicas a cada segmento de interesse do governo eletrônico – códigos *legislação - software livre*, *legislação - certificação digital*, *legislação - compras eletrônicas* e *legislação - inclusão digital* -, para, em seguida, visualizar de modo global a legislação do e-governo no Brasil. A discussão mais ampla em torno dos temas software livre, certificação digital, compras eletrônicas e inclusão digital será feita adiante, na análise da Variável “Oferta / Acesso” (Subseção 5.2.1). O código *legislação - interação com iniciativa privada* não foi abordado em razão de seu baixo grau de fundamentação (10 citações).

A análise das citações ligadas ao código *legislação - software livre* evidenciou dois aspectos relevantes: que (1) a legislação não deve ser o ponto crucial em torno da discussão sobre sistemas abertos e que (2) o marco regulatório do software livre no país ainda está no início de sua construção. Considerando o baixo grau de fundamentação do código (12 citações), as opiniões expressadas podem não refletir o posicionamento do conjunto de entrevistados.

No primeiro aspecto, foi ressaltada a necessidade de amadurecimento sobre a utilização do software na sociedade brasileira, tanto do ponto de vista de política nacional de

tecnologia da informação quanto uma das ferramentas para implementação de projetos de e-governo. Esse debate deveria ter o mercado como seu principal fórum, além de menor grau de ingerência do setor público.

Quanto ao segundo aspecto, até mesmo pelo pouco tempo de inserção do software livre na agenda de discussões do governo eletrônico no Brasil – o que vem ocorrendo de modo mais contundente a partir de 2003 -, houve a percepção que o marco regulatório ainda é incipiente: “o software livre tem questões legais sérias que precisam ser resolvidas, sim” (SP9); “eu acho que essa área jurídica é uma área que nós precisamos trabalhar, não só aqui, mas isso é um problema mundial” (SP10).

A propriedade intelectual é o principal elemento a ser aclarado – “a questão da propriedade intelectual como um todo não está bem estruturada e aí não é no país, é no mundo. Essa é uma grande questão de embate e o software livre está no centro dessa questão” (SP9) - para, num momento seguinte, ser normatizado o software livre com o intuito de que a tecnologia seja empregada pelo governo federal sem o risco de percalços futuros ante questionamentos sobre o uso de licenças, a exemplo da “Licença Pública Geral” (ou GPL<sup>44</sup>).

A Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação (2003, p. 61), em uma de suas mesas redondas, considerou as questões de propriedade intelectual relacionadas ao software livre um tema relevante para a construção da nova sociedade em rede:

Direitos Intelectuais de Propriedade [DIR] foram considerados um aspecto importante na construção de uma Sociedade da Informação aberta. Seria importante assegurar um equilíbrio entre os direitos e responsabilidades dos detentores dos DIR por meio de, por exemplo, mais software com código aberto e arranjos especiais na determinação de valores para produtos e serviços de TIC.

Percebe-se, portanto, que o pilar regulativo foi identificado pelos entrevistados como essencial para as iniciativas que visam incorporar o software livre na política de governo eletrônico brasileiro. Entretanto, esse pilar, por si só, não será capaz de dar sustentação à assimilação pela sociedade como um todo quanto à importância do tema na agenda do e-gov, sendo necessária uma maior discussão político-ideológica em torno do tema - especialmente com a participação do setor

---

<sup>44</sup> “GPL - A Licença Pública Geral GNU (GNU *General Public License* – GPL) é a licença que acompanha os pacotes distribuídos pelo Projeto GNU, e mais uma grande variedade de software, incluindo o núcleo do sistema operacional Linux. A formulação da GPL é tal que ao invés de limitar a distribuição do software por ela protegido, ela de fato impede que este software seja integrado em software proprietário. A GPL é baseada na legislação internacional de *copyright*, o que deve garantir cobertura legal para o software licenciado com a GPL.” (HEXSEL, 2002, p. 10). “Até o momento, não há notícia de procedimentos legais iniciados por conta de violação da GPL.” (id.)

privado -, desde que acompanhada por um debate na área de gestão que seja plenamente suportado por justificativas técnico-econômicas para cada caso concreto: “eu acho que é um conjunto das coisas. Conjunto de utilização da questão ideológica, de legislação, com realmente um amadurecimento do mercado pra isso. Mas isso é importantíssimo” (SP3); “a melhor solução tem que ser examinada caso a caso” (SP7).

O baixo grau de fundamentação do código *legislação – certificação digital* não permitiu uma análise que levasse a conclusões sobre a percepção geral dos entrevistados sobre esse assunto. Entretanto, considerando a importância das questões legais para os aspectos de segurança e privacidade que são inerentes ao funcionamento do governo eletrônico – e que dependem, portanto, da criptografia para serem implementadas -, serão feitos alguns comentários sobre esse código.

Não foram feitas menções à necessidade de se aprimorar a legislação que rege a certificação digital no Brasil (nas cinco citações analisadas). Os poucos comentários se limitaram a manifestar a necessidade de que essa iniciativa, que se encontra como um dos objetivos de alavancagem do governo eletrônico, seja implementada por meio de “aplicativos e formas de uso extremamente concretas e simples” (IP2), para que os cidadãos tirem proveito dela ao acessarem os serviços de e-gov: “A questão agora trata-se de massificá-la”, enfatiza o entrevistado SP10. Faltaria, entretanto, um tempo para que a importância da certificação digital passasse a ser reconhecida pelos cidadãos: “o ajuste seria feito a partir do momento da aplicabilidade da certificação digital, porque hoje o cidadão comum (...) nós sabemos que existe a certificação digital, mas o que isso afetou a sua vida? Em absolutamente nada.” (IP2)

De modo análogo, a utilidade dessa tecnologia precisa ser percebida, de acordo com o entrevistado SP6, não só pela sociedade civil, mas também pelos gestores públicos que com ela estiverem envolvidos: “é preciso que o Administrador, o gestor, entenda o uso, veja qual a funcionalidade, qual a utilidade, na verdade, que tem para o seu órgão. E a partir disso, isso se dissemina.” Essa preocupação já existe ao menos em termos do discurso governamental: “as questões de privacidade e segurança do cidadão exigem a elaboração de instrumentos legais e regulatórios e a criação de mecanismos e canais para cumprimento dessas disposições, que sejam de fácil acesso” (BRASIL, 2003b, p. 11 – grifo nosso).

O código *legislação - compras eletrônicas* mostrou que os entrevistados acreditam que a Lei de Licitações (id., 1993) pode ser o grande empecilho para a intensificação das contratações por meio eletrônico na Administração Pública federal. O entrave que essa lei traria

refere-se, na ótica dos entrevistados, em sua regulamentação deficiente para a contratação de serviços e de bens de menor vulto para o dia-a-dia das unidades do governo. “Eu acho que aí existe uma coisa, assim, em termos de legislação que pode ser feita, que deve ser feita. A Lei 8.666 ela não foi feita para bens e serviços do dia-a-dia”, opinou o entrevistado SP7. Haveria, portanto, um impacto da legislação da área de compras, que constitui um dos objetivos do e-gov, especialmente no que diz respeito a ganhos de eficiência.

A atualização da Lei de Licitações<sup>45</sup> foi vista como uma oportunidade para abertura de espaço a pequenas e médias empresas, que poderiam se beneficiar de processos de contratação baseados, por exemplo, nos pregões eletrônicos, que, segundo o entrevistado SP10, “significam uma redução de tempo e de custo para o governo, de simplificação do processo, [e] de adoção, cada vez mais, de processos por meios eletrônicos de compras governamentais”. O entrevistado SP6 destaca: “você deveria incentivar as pequenas empresas também, você não pode sem alterar a Lei 8.666. Você deve incentivar consórcios de pequenas empresas e não sempre os mesmos grandes”.

Diniz, Mauro e Souza (2001) confirmam as impressões dos entrevistados, quanto à importância do marco regulatório para que a contribuição dos meios eletrônicos às aquisições do setor público – por meio da Internet, no caso – seja maximizada, priorizando os resultados em vez dos procedimentos. A Lei de Licitações necessitaria, portanto, de uma adequação aos novos meios tecnológicos para que os processos de aquisição pudessem ganhar agilidade e eficiência, mas sem perder de vista a necessidade de resguardar o interesse público por meio do efetivo controle.

Um dos principais aspectos que sobressaíram da análise do código *legislação – inclusão digital* foi a necessidade de regulamentação da aplicação dos recursos do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST), para que projetos de ID à conta desse fundo ocorram no curto prazo. Preferiu-se explorar esse aspecto adiante, na análise do código *financiamento para ID* (Subseção 5.2.1 – Variável “Oferta / Acesso”), o qual possui um grau de fundamentação bastante superior ao código apresentado nesta subseção, que trata somente da legislação para ID (58 e 17 citações, respectivamente).

---

<sup>45</sup> “A proposta do Anteprojeto da Lei Geral de Contratações da Administração Pública para uma lei que deveria substituir a Lei nº 8.666/93 gerou amplo debate e grande resistência de diversos grupos organizados. A nova lei deveria adotar sistematização e terminologia inteiramente novas, prevendo a substituição dos atuais tipos de licitação por outros, baseados nas características dos bens e serviços – e não nos seus valores. A nova tipologia incorporaria as inovações recentes, como o pregão eletrônico, e adotaria novas categorias, como a cotação permanente e a consulta (...). A proposta não chegou a ser enviada ao Congresso Nacional, mas teve o mérito de reabrir a agenda nacional em torno do tema.” (FERNANDES, 2004a, p. 226 – grifo nosso).

O único aspecto não-relacionado ao FUST que restou destacado nas citações relativas ao código *legislação - inclusão digital* referiu-se à regulamentação de incentivos fiscais para financiamento de projetos de ID pela iniciativa privada. Mesmo com essa polarização em torno do assunto, as opiniões dividiram-se em dois ramos, entre os que apoiaram a existência de mecanismos legais para esse tipo de financiamento e aqueles que foram contra essa normatização, a exemplo das opiniões citadas a seguir:

a favor

A iniciativa privada só age nesse campo em dois setores: se ela tiver um benefício fiscal, financeiro, ou um benefício social, ou seja, um reconhecimento. Então havia que criar programas em que as empresas entrassem para que... As empresas quando entram nesses programas, salvo algumas exceções, elas fazem porque elas querem ter um bom nome junto à sociedade. (SP8)

contra

Eu acho que você ampliando esse debate sobre inclusão digital e fazendo mais setores participar, a iniciativa privada vai acorrer a ele naturalmente. Mais do que leis de incentivos, que também normalmente são meio “viciadas” e acabam na mão de poucos. (TS1)

Nota-se, portanto, que o debate em torno da existência de incentivos fiscais para empresas investirem em ações de inclusão digital ainda não conta com uma opinião unânime, ao menos entre os entrevistados, o que impede uma conclusão sobre esse tema, de modo a espelhar a opinião geral dos diversos agentes institucionais.

Neri (2003, p. 22 – grifo nosso) defende que a doação de empresas privadas mediante isenções fiscais “implica num risco similar de apenas trocar fontes e não o montante total de recursos, além de alimentar a burocracia envolvida. A criação desses fundos sociais deveria evitar o caminho das renúncias fiscais.” O Poder Executivo federal mostra que o campo para discussão está aberto, visto não haver, até o momento, um modelo governamental sistematizado de modo específico para que os recursos oriundos do setor privado e de pessoas físicas sejam apropriados para financiamento de projetos de ID. O discurso oficial ainda se encontra, portanto, num nível superficial de incentivo ao debate (BRASIL, 2003b).

A análise do código *legislação* apoiou-se nas análises anteriores quanto aos nichos específicos – software livre, certificação digital, compras eletrônicas e inclusão digital –, tendo o intuito, também, de investigar a percepção geral dos entrevistados sobre o papel da estrutura legal do governo eletrônico na sustentação da política.

A criação dos comitês técnicos no âmbito do Comitê Executivo do Governo Eletrônico (id., 2003j) foi destacada como um avanço na construção da legislação que normatiza as ações do e-gov no país: “é um espaço de negociação das políticas, porque é uma forma de fazer com que a política efetivamente chegue na ponta e se enraíze, que aquilo que vira norma efetivamente seja implementado porque foi amplamente discutido no interior do governo” (SP10). Entretanto, a instituição dos comitês por meio de um decreto refletiu tão-somente uma medida de caráter coercitivo (regulativo), mas que não necessariamente tem condições de se institucionalizar apenas com base na existência da norma: “na verdade, não só precisaria de uma norma mais forte que um simples decreto, como também precisaria de... pra viabilizar isso politicamente... de uma articulação muito maior” (SP2).

Para que o mecanismo coercitivo seja aceito pelos constituintes do governo eletrônico haveria a necessidade de uma negociação mais ampla entre todos os atores, o que, no momento, parece estar envolvendo apenas de modo mais significativo o setor público, conforme se depreende da fala do entrevistado SP10 com relação à atuação dos comitês técnicos do governo eletrônico para formação do arcabouço legal, sem que fosse feita remissão a outros agentes institucionais:

Uma mudança importante na formalização dos comitês técnicos de governo eletrônico é chegarmos nas normas que regulamentam o governo eletrônico e os procedimentos que regulamentam o governo eletrônico, através de uma negociação conceitual nesses comitês técnicos. Então, a norma muito mais como um contrato de compromisso do que propriamente um dispositivo imposto (...). (SP10)

Conforme evidenciado na análise do código *relacionamento entre atores* (Subseção 5.1.2 – Variável “Relações Institucionais”), pretendeu-se ressaltar que os comitês técnicos são um espaço de discussão que subsiste especialmente - mas não-exclusivamente - no âmbito do setor público. O entrevistado SP6 menciona, por exemplo, a participação de atores externos ao governo federal nas discussões sobre o software livre:

Aí você tem vários grupos de trabalho. Por exemplo: a Câmara de Software Livre tem um grupo de trabalho que participa a Saúde principalmente, o Ministério das Relações Exteriores. Esse grupo de trabalho é o de ‘propriedade de software’. Por que? Porque a gente quer ver como é que é a implementação jurídica do software livre, se ninguém vai se aproveitar equivocadamente disso, do que a gente venha a desenvolver. Então, tem um grupo específico que envolve inclusive a OAB (Ordem dos Advogados do Brasil), a gente chama atores da sociedade também.

A cultura formalística da sociedade brasileira foi apontada, também, como um aspecto de risco no sentido de as normas do governo eletrônico - mesmo preenchendo a maior parte das situações que precisam ser regulamentadas - não serem cumpridas pelo fato de ainda não terem se institucionalizado por completo. Essa situação teria ocorrido no período 2000-2002, de acordo com o entrevistado SP3: “eu acho que existia também uma preocupação exagerada de alguns órgãos em termos de governo eletrônico (...) de emissão de normas. (...) Só que tem efetividade isso aí, (...) criou uma cultura em cima disso aí? Não, não criou.”

Haveria, portanto, a necessidade de se aprimorar o marco legal do governo eletrônico no Brasil, que ainda parece estar se acomodando às novas relações oriundas da Sociedade da Informação: “dentro da área jurídica abriu um novo leque de dificuldades porque você não sabe como regulamentar” (SA4). O governo federal reconhece esse obstáculo a ser transposto na condução da política: “é preciso formular um novo marco regulatório para a comunicação social eletrônica” (BRASIL, 2003b, p. 10). O entrevistado SP1 tem uma visão crítica do que ainda está por ser realizado, ressaltando que não bastaria revisar apenas as normas relativas a software livre, certificação digital e compras eletrônicas, por exemplo, mas, sim, aprimorar a legislação como um todo: “toda parte legal e normativa ela precisa ser revista. (...) toda parte de normas, por exemplo, você teria que sacramentar.”

A análise dos códigos desta subseção evidenciou, quanto aos nichos específicos de interesse, que o marco regulatório do software livre no país ainda está num estágio incipiente. Quanto a compras eletrônicas, a revisão da Lei de Licitações é crucial para essa área, com vista à absorção das inovações proporcionadas pelas TIC nos textos legais para que sejam auferidos ganhos em agilidade e eficiência nas contratações públicas. A legislação sobre inclusão digital (ID), por sua vez, mostrou que não há consenso sobre como deve ser regulamentada a participação da iniciativa privada para financiamento de projetos de ID, no que tange à renúncia fiscal. Não houve como extrair conclusões sobre a legislação relativa à certificação digital tendo em vista o baixo grau de fundamentação do código específico que tratou do assunto.

No “modelo de criação e difusão institucional”, uma adaptação de Machado-da-Silva et al. (2003, p. 185) ao “modelo em camadas” proposto por Scott (1994, p. 57), resta clara a necessidade de adaptação do modelo teórico original à realidade brasileira, devido à importância a ser dada ao pilar regulativo no Brasil, onde há prevalência do formalismo como mecanismo institucional coercitivo de mudança social. Como pôde ser percebido na análise dos códigos

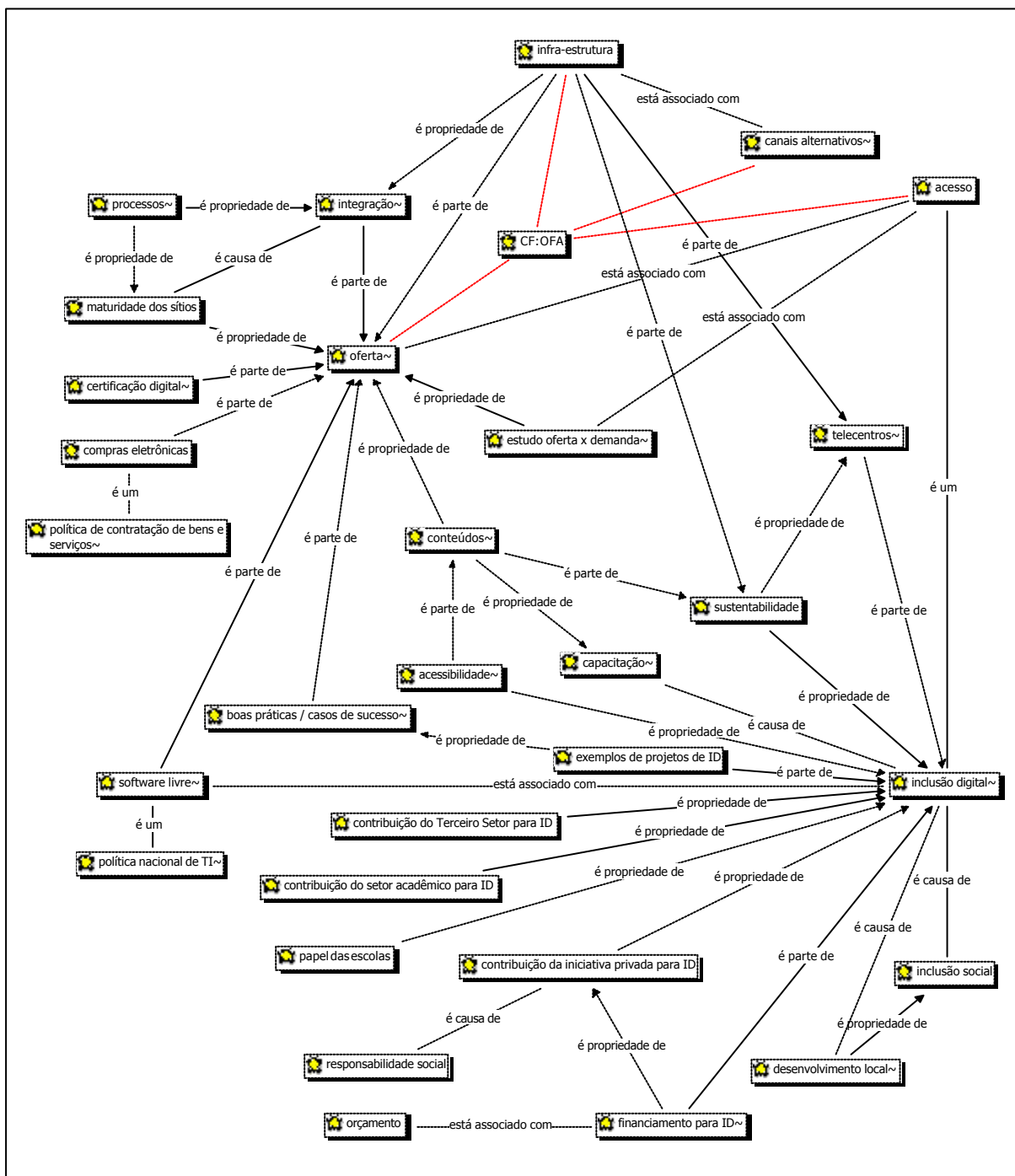
relacionados à estrutura legal do governo eletrônico brasileiro, em um contexto onde predomina “a lógica da regra e da sanção legal” (MACHADO-DA-SILVA et al., 2003, p. 186), a legislação que rege o e-gov pretende dar à política a legitimidade necessária para que os constituintes que se encontrem em sua esfera de ação tenham a confiança e os parâmetros necessários para atuar em seus respectivos papéis.

Logo, o pilar regulativo – expresso por regras, leis e sanções -, que exprime a significância das normas que regem a política no Brasil, deve ser visto como (1) peça essencial para sua sustentação e (2) alicerce para o incremento da governança, sem o que a institucionalização do governo eletrônico no país restará impossibilitada, somente podendo ocorrer, enfim, a partir da aceitação tanto moral quanto cultural – pilares normativo e cognitivo, respectivamente - dos preceitos de seu marco legal por todos os agentes que interagem nessa dinâmica institucional – especialmente aqueles externos ao setor público. “Pra você construir isso [a governança] (...) você tem que ter um arcabouço legal”, conclui o entrevistado SP12.



## 5.2 DIMENSÃO II: RESULTADOS

### 5.2.1 VARIÁVEL “OFERTA / ACESSO”



**Figura 13 - Rede - Variável “OFA – Oferta / Acesso”**

Fonte: elaboração do autor a partir de dados da pesquisa, com apoio do Atlas ti

FAMÍLIA DE CÓDIGOS	OFA – Oferta / Acesso					
CÓDIGOS	FUNDAMENTAÇÃO					DENSIDADE
	AGENTE INSTITUCIONAL				Total de citações	
	Setor Público	Iniciativa Privada	Terceiro Setor	Setor Acadêmico		
oferta	36	9	12	1	58	10
processos	18	8	7	11	44	3
maturidade dos sítios	30	12	10	8	60	3
acessibilidade	22	5	15	0	42	2
canais alternativos	7	11	2	0	20	1
software livre	65	36	29	13	143	3
política nacional de TI	14	7	1	2	24	1
certificação digital	23	16	6	8	53	1
compras eletrônicas	22	19	6	3	50	2
política de contratação de bens e serviços	21	5	0	1	27	1
integração <sup>46</sup>	76	8	17	5	106	4
acesso	25	4	17	2	48	3
inclusão digital	126	35	148	32	341	17
inclusão social	21	3	27	9	60	2
capacitação	17	2	23	10	52	2
desenvolvimento local	9	0	34	0	43	2
telecentros	37	4	39	5	85	3
sustentabilidade	5	2	1	3	11	4
papel das escolas	10	2	5	1	18	1
contribuição do Terceiro Setor para ID	11	0	15	2	28	2
contribuição da iniciativa privada para ID	15	4	23	0	42	4
responsabilidade social	3	3	15	0	21	1
contribuição do setor acadêmico para ID	4	0	2	2	8	2
financiamento para ID	25	6	23	4	58	3
orçamento	44	5	7	0	56	2
exemplos de projetos de ID	22	6	14	0	42	2
estudo oferta x demanda	22	8	20	0	50	2
conteúdos	25	1	16	1	43	4
infra-estrutura	36	5	3	2	46	5
boas práticas / casos de sucesso	38	21	12	9	80	4

#### Quadro 17 – Quadro-sintético – Variável “OFA – Oferta / Acesso”

Fonte: elaboração do autor a partir de dados da pesquisa, com apoio do Atlas ti

Durante muitos anos, argumenta Mechling (1999, 2002), os serviços de governo estiveram baseados em interações face-a-face entre cidadãos e servidores públicos. As ineficiências apontadas por esse autor nesse tipo de processo seriam: pouca customização dos serviços; problemas de falta de padronização que forçavam os cidadãos a “viajar” por diferentes agências

<sup>46</sup> Não trata da integração do nível federal com estados e municípios por estar fora do escopo da pesquisa.

governamentais para resolver seus problemas e o incômodo gerado nas relações face-a-face baseadas em papel. Nos anos recentes, essas ineficiências foram se tornando cada vez menos toleráveis, sendo o uso de computadores e redes interconectadas uma das saídas encontradas pelas administrações públicas para impor melhorias ao acesso, customização e integração de seus serviços (MECHLING, 1999). O código *oferta* investiga essa disponibilização de serviços públicos por meios eletrônicos, especificamente a Internet.

Conforme já havia sido mencionado na análise do código *histórico 2000-2002* (Subseção 5.1.1- Variável “Formulação / Integração de Políticas”), a *oferta* inicial de serviços de e-gov no Brasil evidenciou um especial interesse do governo federal em estabelecer os primeiros projetos voltados tão-somente à sua gestão interna: os aspectos de controle do Estado – visão do cidadão especialmente como “contribuinte” - se sobrepujam a um maior interesse em conhecer a demanda, proporcionar amplo acesso e em transpor os direitos das pessoas e organizações para a Internet: “o setor mais priorizado, historicamente, pelo governo federal, pelo Poder Executivo, tem sido realmente a parte de contribuintes, o relacionamento com contribuintes, sejam pessoas físicas ou jurídicas.” (SP7).

Além disso, essa primeira onda de e-governo teria privilegiado, segundo os entrevistados, o provimento de informações e não a disponibilização de serviços, não sendo, ainda, a integração um aspecto essencial nesse esforço primário: “num primeiro momento, ele não se preocupou com padrões, ele se preocupou em tentar colocar na rede uma face do governo que, na verdade, partiu mais de produção de *sites*, de informações, do que propriamente dos órgãos se preocuparem em colocar seus serviços essenciais na rede” (SP6).

A integração foi um dos aspectos mais ressaltados pelos entrevistados ao se reportarem às questões atinentes à oferta de serviços do governo na Internet. Indicado como uma estratégia que deve ser seguida a partir de 2003<sup>47</sup>, a integração foi associada pelos entrevistados tanto como uma oportunidade, para “gerar novos serviços” (SP4), a partir da interligação de sistemas e bases de dados, como um risco quanto à oferta de serviços e-gov não acontecer de modo transparente ao usuário:

o cidadão (...) quer, por exemplo, fazer uso de um processo governamental que normalmente envolve mais de uma agência governamental. Ou você entra num *site* do governo e vê o processo por completo - e aí você é atendido pelo governo eletrônico - ou você tem que acessar vários sites - e aí você não tem o governo eletrônico, o que você tem são serviços isolados e desintegrados. (IP5)

---

<sup>47</sup> Cf. análise do código *estratégia 2003 em diante* (Subseção 5.1.1 – Variável “Formulação / Integração de Políticas”).

O estágio atual da oferta de serviços de governo eletrônico no Brasil é visto de modo positivo quanto à quantidade de informações disponíveis na Internet, mas de uma maneira restritiva em relação ao efetivo provimento de serviços: “você consegue encontrar muita coisa hoje na Internet. Agora, essa informação não está organizada de uma maneira acessível, principalmente ao cidadão menos educado e, em termos de provisão de serviços na Internet, acho que ainda é incipiente, em termos de você ter provisão de serviços mesmo” (SP2). Além de considerarem o baixo número de serviços efetivos uma das limitações do governo eletrônico brasileiro<sup>48</sup>, os entrevistados destacaram que a organização dos portais de governo reflete a estrutura governamental e não a visão do usuário do serviço que está sendo ofertado: “os nossos *sites* eles reproduzem toda a divisão burocrática do Estado. Não necessariamente é a melhor forma de se comunicar com o cidadão. Ele é voltado à burocracia, ele não é voltado ao cidadão” (SP6). Essa melhoria é uma medida que ainda não foi posta em prática, de acordo com o entrevistado SP5, “porque se fosse assim, os *sites* seriam mais elaborados sob a ótica do cidadão e não sob a ótica da organização”.

Há uma expectativa que os projetos G2C de governo eletrônico passem a ser reequilibrados com um maior peso ao pólo “C” (cidadão), tendo em vista que a primeira onda de ofertas de serviços públicos na Internet teria privilegiado o aspecto “G[overno]” dessa relação. O entrevistado SP10 argumenta que o e-gov deve equilibrar, portanto, a oferta com o acesso, passando a ser:

muito mais relevante para as camadas da população mais pobres (...). Porque o governo atuou essencialmente numa ‘perna’ do problema, que é a questão da oferta de serviços. (...) Mas ele não atuou em aumentar a demanda pelos serviços de governo eletrônico, isto é, com políticas de inclusão digital

O código *processos* tem uma constituição dual: de um lado, foram observadas citações de cunho tecnológico, relativas à oferta de serviços via Internet, com reflexos em temas como “maturidade dos sítios” e “integração” – que serão tratadas nesta subseção – e, de outro, referências a “processos” como componente das reformas administrativas que podem ser proporcionadas pelo governo eletrônico, que serão tratadas na Subseção 5.2.3 – Variável “Avaliação”.

---

<sup>48</sup> A percepção que se obteve na análise do código *oferta* pode ser confrontada com a análise do código *maturidade dos sítios*, adiante nesta mesma subseção, e, para uma visão relativa a índices, com o Anexo A (especialmente a Tabela 4 - Índice de Medida *Web*) -, onde são apresentados dados sobre o estágio de maturidade do governo eletrônico brasileiro e de outros países segundo pesquisa das Nações Unidas (2003).

O foco na estrutura interna do governo e não nos processos sob o ponto de vista do usuário dos sítios foi um dos aspectos ressaltados pelos entrevistados nas citações relativas ao código *processos*. Haveria a necessidade de alteração e redesenho de processos burocráticos com vista à sua disponibilização externa – na Internet – sob a ótica de quem vai utilizá-lo, e não necessariamente do servidor público que atua na organização que disponibilizou o serviço. Nesse processo de redesenho de processos, a tecnologia seria apenas mais um componente da transformação, ou seja, uma ferramenta, que dependeria de outros fatores – especialmente de recursos humanos capacitados – para proporcionar a mudança: “está na hora de a gente parar de achar que a tecnologia naturalmente leva a processos melhores, a uma evolução: isso pra mim é uma grande bobagem. Nós vamos ter que nos aplicar, entender desse processo e renovar a nossa forma de pensar e agir no Estado” (SP9).

A premência seria, então, na integração de processos *off-line (backoffice)* antes de serem projetados os sítios de governo na Internet: “antes de você gastar um tostão em botar alguma coisa na Internet, você tem que fazer todo um trabalho anterior. Porque esse trabalho anterior ele tem implicações entre outros órgãos daquela organização e entre outras organizações” (SP12). Ou seja, a uniformização de bases de dados e sistemas seria um estágio posterior ao realinhamento dos processos governamentais às funções precípua do governo, com uma visão voltada ao cidadão e não simplesmente para alimentação e retro-alimentação do movimento inercial de um Estado que prioriza tão-somente sua gestão interna. Nota-se, portanto, a necessidade de percepção dos problemas da burocracia estatal sob a ótica da gestão, num primeiro momento, e não necessariamente do governo eletrônico, para que não se confundam as relações causa-efeito dessa problemática.

A análise do código *maturidade dos sítios* tencionou verificar a percepção dos entrevistados quanto ao nível de desenvolvimento dos portais do governo federal, a fim de estabelecer uma comparação dessa percepção com os diversos *rankings* de e-governo disponíveis em nível mundial, especialmente com o mais recente e abrangente, o das Nações Unidas (2003), utilizado nesta dissertação (cf. Anexo A).

O nível de maturidade foi considerado a partir dos cinco estágios apresentados na Figura 2 (Modelo de Medição de Presença na Web – Nações Unidas), partindo do Estágio I - “presença emergente” (existência de um portal nacional, com informações básicas e limitadas) até o Estágio V - “presença em rede” (estrutura G2C baseada em uma rede integrada de agências governamentais para o provimento de informações, conhecimento e serviços). Esses estágios

mostram qual o percentual de serviços *on line* que cada Administração Pública oferece em cada um dos estágios, ou seja, os países não são classificados apenas em um determinado estágio.

A percepção geral é de que os serviços de e-gov no Brasil estariam concentrados, em média, na fronteira entre os Estágios II – “presença aprimorada” e III – “presença interativa” -, sendo a opinião do entrevistado SP7 bastante ilustrativa dessa avaliação: “você pode colocar que está numa posição intermediária. Ele não está na liderança, não. (...) mas eu acho que ele está numa posição boa, uma posição intermediária boa. Intermediária superior, que eu chamo assim”. A percepção positiva pareceu estar relacionada aos “casos de sucesso” (verificar código *boas práticas / casos de sucesso*, adiante nesta subseção), o que motivaria os entrevistados a bem avaliar os sítios do governo eletrônico brasileiro.

A falta de uma maior quantidade de serviços transacionais – como os exemplos da Receita Federal e do Comprasnet – foi apontada como a grande causa que estaria impedindo o país de avançar rumo aos estágios mais aprimorados de governo eletrônico: “o grau de maturidade. (...) ainda é muito pequeno. O grau de utilização e o de integração do serviço é muito pequeno” (SP3); “ainda temos muito pouca coisa transacional, precisa ter muito mais. E principalmente porque tem transacional ainda muito isolado. Eles não se interconectam.” (SP11). Foi ressaltado, entretanto, que não necessariamente todos os serviços de governo devam perseguir os estágios transacional ou de total integração (estágios IV e V, na classificação das Nações Unidas [2003]); dependendo do tipo de informação a ser pesquisada, sítios informativos com atualização constante poderiam atender plenamente à necessidade dos usuários: “em termos de maturidade (...) o fato de ser informacional ou transacional não quer dizer que é melhor ou pior. (...) Resolveu o meu problema? Resolveu. Está ótimo” (SP5).

Comparando-se a percepção dos entrevistados com os dados obtidos pela pesquisa das Nações Unidas (2003), em relação ao Índice de Medida *Web*<sup>49</sup>, nota-se que há um pequeno distanciamento entre ambas as avaliações, ou seja, a boa posição ocupada pelo Brasil nesse índice (21º lugar) não foi confirmada na análise do código *maturidade dos sítios*, pelo fato de os entrevistados acreditarem que essa posição estaria superestimando a capacidade dos portais governamentais brasileiros. Talvez o índice que mais se aproxime da percepção dos entrevistados seja o Índice de Prontidão para Governo Eletrônico, que apresenta o Brasil na posição de número

---

<sup>49</sup> Conforme destacado no Anexo A, o Índice de Medida *Web* é um índice quantitativo que serve para medir a aptidão genérica dos governos em empregar o e-gov como uma ferramenta para informar, interagir, transacionar e atuar em rede. Está baseado no *Modelo de Medição de Presença na Web* (Figura 2). Os países são classificados tomando-se por base se produtos e serviços específicos são providos *on line* (presença ou ausência), sem que seja feita uma avaliação da qualidade com que são oferecidos.

41 (NAÇÕES UNIDAS, 2003, p. 186), embora deva ser levado em conta o fato de esse índice ser mais abrangente que o Índice de Medida *Web*, por considerar, além da maturidade dos sítios, aspectos relativos a infra-estrutura de telecomunicações (Índice de Infra-estrutura de Telecomunicações) e capital humano (Índice de Capital Humano).

A análise do código *conteúdos* complementa a visão anteriormente obtida a partir das citações do código *maturidade dos sítios*. Seu objetivo foi captar a opinião dos entrevistados sobre o conteúdo dos portais do governo federal.

Embora tenha sido feita uma avaliação razoavelmente positiva quanto ao nível de maturidade dos sítios governamentais do Poder Executivo federal, especialmente quanto à disponibilização de informações, as críticas dos entrevistados se concentraram quanto à qualidade e confiabilidade do conteúdo dessas informações, que estariam, de qualquer modo, sendo ofertadas em boa quantidade: “eu acho que ainda estamos longe... existe um grande hiato entre a disponibilidade da informação e o conteúdo da informação” (IP2); “eu acho que há informações repetidas, perdidas... Há pouca organização dessa informação.” (TS4)

Duas falhas que mereceram atenção dos entrevistados, quanto ao conteúdo dos sítios, foram: (1) falta de atualização constante dos conteúdos e (2) falta de clareza na linguagem utilizadas nos sítios. O primeiro aspecto recebeu manifestações como as que se seguem: “tudo bem, o governo está fazendo algum tipo de conteúdo. Concordo, está fazendo. (...) O governo está dando sustentabilidade? A resposta é - vou ser franco - quase nenhuma.” (SA3); “um *site* de governo eletrônico é um negócio contínuo. Não é: montou um *site* e acabou. Atualizado até 2001? Esse não é um site do governo eletrônico. Tem que ser uma coisa dinâmica”. (SP5).

A linguagem utilizada nos sítios foi criticada pelos entrevistados pelo seu tecnicismo – “a linguagem do poder ela é burocrática, técnica, elitista e nisso é o ponto crítico” (TS1) - , fruto de um foco voltado para a gestão interna do governo – “o governo eletrônico ele é pautado pelo organograma do governo” (SP9) - e, não necessariamente, com uma preocupação com os usuários das páginas da Internet: “os nossos sites, eles não são voltados numa linguagem de serviços ao cidadão. Ele é voltado numa linguagem de propaganda daquele ministério, do que ele está fazendo.” (SP11). O modo como a linguagem é veiculada nos sítios do governo federal foi criticada pelo entrevistado SP9 por não serem consideradas as deficiências na formação educacional da maior parte da sociedade brasileira: “algumas barreiras importantes como a acessibilidade, a estrutura de navegação, e talvez a principal delas, é a mais complicada, que é a simplificação da linguagem, que é aí de longe a maior barreira num país com deficiências educacionais sérias como o nosso”.

Um fato paradoxal foi destacado pelos entrevistados quanto aos conteúdos disponibilizados pelo governo federal na Internet: haveria dificuldade de se localizar informações inclusive quanto às próprias ações de e-governo. Ou seja, o programa voltado à transparência e divulgação das ações governamentais na *web* – ao menos em princípio – não estaria conseguindo oferecer à sociedade de um modo simples e de fácil localização suas próprias informações. A primeira barreira ao usuário seria a escolha de um dos portais de governos por onde começar a busca de uma informação ou serviço: “começa que não tem um *site* único, um portal único. Aquela estória do portal único... Tem 5 portais ‘únicos’ do governo federal. Então, tu começa por aí.” (SP3). Esse problema é apontado pelo entrevistado SP11 nos seguintes termos:

Eu acho que (...) existe muita informação disponibilizada na Internet, mas elas não são fáceis de serem acessadas. Por exemplo, se você quiser saber o que o governo faz em matéria de governo eletrônico, você vai ter dificuldade. (...) Às vezes você acha um “linkizinho” ali, ou nem sei se acha.

Uma possível solução para os problemas de dispersão de serviços em portais governamentais e simplificação da linguagem utilizada seria a oferta de sítios com foco nos serviços ofertados – e não na estrutura do órgão público<sup>50</sup> -, conjugado com o conceito de “eventos de vida” ou “linha da vida”<sup>51</sup>, “ou seja, trabalhar a partir dos eventos de vida e [...] os serviços” (SA4). Contudo, essa última solução não foi referenciada de modo unânime pelos entrevistados como a mais adequada, em vista da cultura e da realidade sócio-econômica brasileira:

eventos de vida é muito focado no desenvolvimento do... vou chamar de “etário” da população. Eu acho que no Brasil não é isso. Eu acho que o governo eletrônico devia focar a situação social. É muito mais nítido. E social envolve também a questão do racial, envolve a questão de gênero, que é muito mal tratada no país, é muito mais do que um evento de vida. (...) Eu acho que o Brasil tinha que focar muito mais essa condição social. (...) E o foco no cidadão acho que ainda deva seguir os critérios sócio-econômicos, que envolvem nessa concepção raça, que envolvem gênero... (SP6)

---

<sup>50</sup> A Accenture (2002, p. 45) aponta que o portal Rede Governo ([www.redegoverno.gov.br](http://www.redegoverno.gov.br)), por exemplo, embora “ofereça mais de 800 serviços online, está organizado em torno da estrutura de ministérios e serviços, em vez de [estar focado] nas necessidades do estilo de vida dos cidadãos do Brasil.”

<sup>51</sup> Exemplos de portais governamentais que utilizam esse conceito: Reino Unido ([www.ukonline.gov.uk](http://www.ukonline.gov.uk)), Cingapura ([www.e-citizen.gov.sg](http://www.e-citizen.gov.sg)) e Estados Unidos ([www.firstgov.gov](http://www.firstgov.gov)) A maior parte dos portais de governo mais desenvolvidos, entretanto, procura mesclar seus sítios considerando a busca de informações por tipo de serviço e por eventos de vida.



A principal porta de entrada para busca de serviços do governo federal na Internet, o sítio Rede Governo, embora tenha sido mencionado positivamente nos estudos da Accenture<sup>52</sup> (2002) e das Nações Unidas<sup>53</sup> (2002), foi criticado pelos entrevistados pelo excesso de informações disponibilizadas, sem uma organização que pudesse facilitar e tornar ágil sua utilização.

O código *acessibilidade*, assim como o código *conteúdos*, visa complementar a análise sobre o nível de desenvolvimento dos sítios do governo federal na Internet. Buscou-se a percepção dos entrevistados sobre a qualidade do conteúdo em relação à facilidade de navegação por pessoas que possuem algum tipo de limitação (visão, audição etc.). A opinião prevaiente foi a de que a acessibilidade não é uma forte preocupação nos sítios governamentais, o que pode comprometer, inclusive, caso não venha a ser priorizada, as futuras ações de inclusão digital. As manifestações a seguir refletem as críticas dos entrevistados:

são coisas simples, que é só você parar para pensar e implementar, não tem nada de “bicho de sete cabeças”. Como promover o acesso aos deficientes, às pessoas que têm uma conexão lenta na Internet, que não têm o computador mais “bam bam bam”... Então, não adianta você colocar *flash*, isso e aquilo, e a informação não aparece lá no visor do cidadão. (SP5)

Tem coisas que ficam inviáveis para uma pessoa que é portadora de deficiência ver e ouvir na Internet se o *site* não for desenhado levando em conta suas necessidades. (...) o governo já tinha que estar fazendo isso. (...) Não levam em conta a acessibilidade para os portadores de necessidades especiais. Isso é uma coisa importante que o governo eletrônico tem que estar atento. É uma obrigação. (TS4)

O objetivo da análise do código *boas práticas / casos de sucesso* foi verificar, do lado da oferta de serviços pelo governo federal, quais seriam os projetos de maior relevância (“casos de sucesso”), tendo em vista que o Brasil “tem *cases* da maior relevância, da maior importância, se comparados com qualquer outro *case* de qualquer lugar do mundo” (IP3). Cabe observar que não foram identificadas, devido ao baixo grau de fundamentação, “boas práticas” que merecessem alguma menção na presente análise. Os casos mais citados, por ordem decrescente do grau de fundamentação, foram os seguintes: (1) declaração do Imposto de Renda via Internet - 22 citações - ; (2) compras eletrônicas – Comprasnet - 18 citações - e (3) eleições eletrônicas - 10 citações.

---

<sup>52</sup> “O portal do governo Rede Governo [www.redegoverno.gov.br](http://www.redegoverno.gov.br) representa uma excelente oportunidade para ofertar serviços governamentais que respondam às necessidades dos cidadãos.” (ACCENTURE, 2002, p. 45 – grifo do autor).

<sup>53</sup> Em quadro intitulado “Portais de Entrada Única: Diversos Exemplos Excelentes”, as Nações Unidas (2002, p. 25) citam o portal Rede Governo como um desses exemplos.

A percepção dos entrevistados de quais seriam os projetos de e-gov ofertados no nível federal – “os tradicionais exemplos” (TS3) – coincidiu em boa medida com aqueles mencionados por Chahin et al. (2004). Conforme ressaltado por esses autores, a prioridade política foi revertida em recursos para que os projetos citados, considerados prioritários, tivessem franco desenvolvimento, especialmente no período 2000-2002, com indicativos de continuidade em todos eles a partir de 2003. Embora tenham sido feitas menções elogiosas aos três projetos citados anteriormente, vale citar outros comentários dos entrevistados a cada um deles, que, segundo o entrevistado IP1, têm “aspectos que estão além do que é utilizado em qualquer outro país do mundo”, mas que configuram “iniciativas pontuais”.

A presença da Receita Federal na Internet, especialmente com a declaração do Imposto de Renda, foi considerada pelo entrevistado SP2 um bom exemplo de serviço de e-gov resolutivo: “você declara o imposto, envia e paga pela Internet. (...) Talvez seja o único grande caso. É totalmente resolutivo e funciona”. A aprovação desse exemplo de e-gov foi contraposta com os aspectos de (1) controle sobre o cidadão, inerente à função de arrecadação de tributos – “um negócio que se fala também é que para controle do cidadão a gente tem boas iniciativas: o Imposto de Renda é uma” (SP3) - e (2) foco da oferta nas classes mais favorecidas – “o Brasil é um caso exemplar no mundo inteiro, na experiência de declaração de renda utilizando a Internet, mas, mais uma vez, quem declara renda utilizando a Internet (...) é a elite. Então, mais uma vez, é um exemplo bem sucedido de e-gov para a elite” (TS4).

O Comprasnet foi o destaque das compras eletrônicas, projeto que envolve recursos da ordem de 14 bilhões de reais anualmente, interliga mais de 2.000 órgãos compradores e dispõe de cerca de 170 mil fornecedores cadastrados (FERNANDES, 2004c). As menções positivas se concentraram nos aspectos de “eficiência”, “transparência” para o processo de contratação de bens e serviços e, ainda, como exemplo de projeto onde houve uma boa “interação público-privado”. As críticas ou fatores que podem limitar o progresso dessa iniciativa foram relativas à necessidade (1) de sua expansão, tendo em vista o volume de compras efetuadas por meio desse canal – “o pregão eletrônico ele só pega uma fração muito pequena das compras. Não deixa de ser um avanço extraordinário” (SP2); “o Comprasnet ele tem que ser potencializado. Ele tem que realmente avançar muito mais.” (IP5) - e (2) de sua maior divulgação aos possíveis fornecedores do governo – “precisa ser bastante planejado a forma de divulgação das compras eletrônicas do governo (...) brasileiro” (IP2).

O terceiro e último “caso de sucesso” mencionado pelos entrevistados foi relacionado às eleições eletrônicas<sup>54</sup>. À exceção de comentários de aprovação, esse projeto não foi considerado por alguns entrevistados como uma verdadeira iniciativa de governo eletrônico<sup>55</sup>, por utilizar a Internet apenas para tramitação de dados e divulgação dos resultados das eleições, sem uma participação do eleitor em uma eleição que pudesse ser considerada “virtual” ou “digital”, já que o procedimento obrigatório de comparecer a uma seção eleitoral ainda subsiste. O entrevistado IP2 ressalta que houve, no caso da votação eletrônica, a simples automatização de um processo já existente, com possibilidade de se tornar um efetivo serviço de e-governo no futuro:

Você vai numa zona eleitoral, você tem que digitar lá na presença... Em princípio você poderia fazer isso em casa também, com certificação digital. Eu acredito que ocorra, deverá eventualmente chegar até aí, mas você pegou o mesmo processo e você o automatizou. Eu não estou fazendo a crítica; eu estou dizendo que esse processo é exatamente o mesmo.

A oferta de serviços de governo na Internet foi confrontada, na análise do código *canais alternativos*, com outros meios de provimento de serviços públicos (presencial, correio, telefonia fixa e móvel etc.), tendo em vista que “por muitos anos ainda teremos cidadãos que ou não podem ou não querem acessar os governos diretamente via Internet” (CHAHIN et al., 2004, p. 69).

Os entrevistados entendem que a disponibilização de serviços por meio da Internet deve ser priorizada, mas sem deixar de lado as outras formas de provimento: “[o governo eletrônico] é um meio (...). Não deve ser o único. (...) Por isso que é importante, quer dizer, essas iniciativas levarem em conta as outras iniciativas tradicionais que a gente tem de prestação de serviço público e não serem radicalizadas.” (TS3). As Nações Unidas (2003, p. 34 – grifo do autor) observam que as “**formas tradicionais de serviços** (...) devem ser mantidas em paralelo com iniciativas digitais”. “Você quer fazer governo. (...) O eletrônico é um detalhe (...)”, resume o entrevistado SP3.

Os entrevistados apontaram a possibilidade de que o e-governo talvez não seja o meio mais eficiente e adequado para se prestar determinados serviços, dependendo de condições logísticas para acesso ou de capacitação do público-alvo, aspectos relacionados, portanto, à inclusão digital. Logo, deveria ser mantido o direito de escolha do cidadão sobre qual o melhor canal por meio do qual este pretende acessar os serviços governamentais: o governo eletrônico não

---

<sup>54</sup> Pode ser associado, também, com expressões como: “projeto do voto informatizado” ou “urnas eletrônicas”. Verificar: CAMARÃO, 2004.

<sup>55</sup> A Accenture (2003, p. 51), ao contrário, considera a votação eletrônica no Brasil como a “maior aplicação em larga escala de governo eletrônico para o cidadão”.

pode, portanto, ser visto como uma panacéia para a oferta de serviços, por se conformar apenas em mais um canal de atuação do Poder Público, mesmo que a tendência seja de que este se torne o principal meio de atuação futura dos governos.

O governo deveria continuar mantendo, portanto, diversas formas de atendimento para que cidadãos e organizações pudessem acessar serviços públicos, com a ressalva de que os dados fossem obtidos a partir de uma base de dados única, ou seja, mesmo no caso de um atendimento presencial ou por meio de um *call center*, a consulta a ser feita pelo funcionário ou servidor público nos sistemas do governo deveria ser realizada por meio de uma interface *web*, estando as informações armazenadas em um único repositório. Essa medida impacta diretamente na forma como os diversos órgãos públicos se integram, pois nem sempre um determinado serviço acessa apenas uma base de dados administrada por uma única organização: é comum os sistemas de diversas unidades governamentais interagirem para disponibilizar uma informação consolidada ao usuário.

O objetivo do código *software livre* foi perceber, na ótica dos entrevistados, a importância do tema para a política de governo eletrônico – especialmente para a nova gestão de governo -, sem que fossem discutidos aspectos tecnológicos que se encontram fora do escopo desta dissertação.

A gestão atual de governo aponta o **software livre** como uma de suas prioridades, propondo as diretrizes a seguir explicitadas, que tiveram origem em discussões no âmbito do Comitê Técnico de Implementação do Software Livre (letra **a**), liderado pelo Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI), e na II Oficina de Inclusão Digital (letra **b**):

a) Documento ‘Sistematização das Oficinas de Planejamento das Câmaras Técnicas do Governo Eletrônico’ (BRASIL, 2004c, p. 2-3) - diretrizes gerais de implantação e operação do Governo Eletrônico no âmbito das Câmaras Técnicas e de toda a Administração Federal:

- Priorizar soluções, programas e serviços baseados em padrões abertos e multiplataforma.
- Ampliar a malha de serviços prestados aos cidadãos através de software livre.
- Garantir ao cidadão o direito de acesso aos serviços públicos sem obrigá-lo a usar plataformas específicas.
- (...)
- Definir e publicar políticas, padrões, normas e métodos para sustentar as ações de implantação e operação do Governo Eletrônico o que cubram:
  - o (...)
  - o uma política nacional para o software livre.

b) Documento “Relatório Síntese da II Oficina de Inclusão Digital”<sup>56</sup>:

Estimular a adoção de padrões de software que eliminem a dependência a um único fornecedor e permitam manutenção e atualização sem pagamento de licenças, dando – sempre que possível - preferência a softwares de código aberto. Estimular políticas e programas de formação em plataformas e software de código aberto. (ibid., p. 8)

Disseminar e ampliar o uso e conhecimento do software de código aberto nos programas e ações de inclusão digital promovidas pelo governo, como forma de ampliar a segurança e privacidade do cidadão. (ibid., p. 13)

A grande prioridade dada pela atual gestão de governo ao software livre, em detrimento do software proprietário, não se mostra integralmente alinhada com o posicionamento prevalecente na Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação (2003), evento no qual o software de código aberto (além do software gratuito) foi identificado não como uma tecnologia de implantação praticamente obrigatória - conforme transparece na opção atual do governo pelo software livre -, mas sim como mais um modelo de construção de softwares, juntamente com o software proprietário. Um dos conceitos-chave para o acesso de conhecimento e informação na Sociedade da Informação deve ser, de acordo com o documento final da Cúpula (CÚPULA MUNDIAL SOBRE A SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO, 2003), a possibilidade de escolha do melhor modelo de desenvolvimento de software para cada caso, desde que o valor para acesso ao software esteja ao alcance de todos.

“Software livre” foi um dos grandes temas do governo eletrônico no Brasil em 2003, tendo sido objeto de uma superexposição no primeiro ano de gestão do novo governo, fato que foi visto de modo restritivo pelos entrevistados (cf. análise do código *barreiras à política 2003* – Subseção 5.1.1 – Variável “Formulação / Integração de Políticas”). A discussão teria sido, portanto, excessivamente ideológica em detrimento de aspectos técnicos e de custo-benefício em relação a soluções proprietárias. “A questão eu acho que está, hoje, exagerada, no sentido do que você realmente consegue com o software livre ou software aberto em quanto tempo, e mais ainda, o que você quer mesmo”, afirmou o entrevistado SP1.

A necessidade de avaliação prévia pelos órgãos públicos que migrarem seus sistemas para software livre, com relação a aspectos técnicos e de custo-benefício quando comparado ao software proprietário, foi uma das principais preocupações dos entrevistados quanto ao

---

<sup>56</sup> Este documento reflete, na verdade, não só a opinião do governo federal, mas também dos demais setores envolvidos com a política de inclusão digital, especialmente o Terceiro Setor.

desenvolvimento dessa porção da política de governo eletrônico – “o que importa nesse assunto, na realidade, é não transformá-lo, também, em panacéia. (...) O software livre é a única opção? Não é. Você tem que traçar todas as considerações.” (IP5). A ideologização do software livre estaria, de acordo com os entrevistados, impossibilitando uma discussão técnica mais aprofundada: “a discussão de software livre de há muito não é mais técnica, ela é política. Esquerda e direita. Como se (...) existisse esse negócio de esquerda e direita.” (SA3).

A falta de divulgação, especialmente por parte do governo, de estudos que possam comprovar que a migração de sistemas proprietários para sistemas em código aberto realmente seja capaz de trazer ganhos no médio e longo prazo foi vista como um aspecto negativo:

eu acho que isso tem que ser muito bem pensado e muito bem equilibrado. Acho que requeria estudos mais aprofundados sobre principais áreas aonde o software livre é aplicável ou pelo menos onde ele deveria ser... onde o trabalho devia ser começado, essa experiência devia ser começada, para que se evitasse migrações que pudessem trazer problemas mais pra frente. (SP7)

Não existe ainda um estudo independente que demonstre que você não vai ter um custo, ou seja, qual é o custo de implantar o software livre que você vai ter ao longo dos anos? A gente não tem nenhum estudo independente. (...) não existe nenhum estudo independente que possa me dizer: quem adotar o software livre agora, lá na frente vai ter um problema porque a questão do custo de ter pessoas fazendo a customização, fazendo a manutenção desses softwares e tal, isso não vai ser maior. (SP8)

Embora os entrevistados tenham manifestado incerteza quanto às vantagens futuras que podem advir, ou não, da utilização generalizada do software livre no setor público, houve a percepção geral de que podem ser obtidos ganhos imediatos em eficiência nessa opção de desenvolvimento de software, em dois aspectos: (1) redução nos valores referentes ao envio de *royalties* ao exterior e (2) economia de recursos na aquisição de licenças. O primeiro aspecto é representado pela fala do entrevistado TS2 e o segundo pela opinião do entrevistado SP3:

#### redução no envio de *royalties* ao exterior

há 2 aspectos. Um, economia de recursos. Não é que você deixa de poupar. Software livre não sai tudo de graça; (...) Você vai deixar de emitir recursos financeiros na forma de *royalties* para o exterior, você vai aplicá-los em recursos humanos internos, então esse dinheiro circula aqui dentro - menos evasão de divisas e mais construção de riqueza nacional. (TS2)

#### economia de recursos na aquisição de licenças

Então, eu acho o seguinte: que a questão do software livre é fundamental, principalmente para um país pobre como o nosso. Quer dizer, é um absurdo o que a gente paga aí de licença para determinadas aplicações, de

determinados serviços aí que podem tranqüilamente ser feitos com plataformas de software livre. (SP3)

Tendo em vista o curto espaço de tempo desde que o tema software livre ganhou espaço na agenda do programa de governo eletrônico brasileiro, haveria a necessidade, de acordo com entrevistados da iniciativa privada, de um ajuste do mercado para assimilação do novo modelo, ou seja, pelas empresas do segmento de TI, para que, num segundo momento, os ganhos de eficiência anteriormente comentados pudessem ser auferidos. O entrevistado IP1 explica esse entendimento: “o mercado vinha há anos desenvolvendo aplicativos para uma plataforma. Quando muda de plataforma, algumas coisas são perdidas. Mas o retorno que se tem em termos de economia é substancial. Acho que isso não tem como negar.” Seria necessária, para que essa adaptação ocorresse, uma maior divulgação das diretrizes do governo com relação ao tema: “eu acredito que existe uma necessidade muito mais forte, muito mais ampla, de informação e socialização dessa informação mesmo, para que as empresas possam se preparar para essa mudança.” (IP2).

Os entrevistados ressaltaram, ainda, que a política de software livre visa diminuir – ou eliminar - a dependência do governo federal ante fornecedores de software proprietário<sup>57</sup>. Essa diretriz governamental teria a capacidade (1) de aumentar o poder de negociação do Estado perante seus fornecedores – “pressionar os fornecedores de software proprietário, que são muitos, que são os grandes fornecedores de governo, de repensar sua própria estratégia, ou seja, sua estratégia comercial, sua estratégia de atuação, na parceria com o governo” (IP2); “cria menos dependência, quer dizer, quanto menos dependente tu ficar, mais possibilidade de barganha e de ter um melhor resultado, tu vai conseguir com isso.” (SP3) – e (2) de aumentar a capacidade e o conhecimento técnico do setor público num modelo de desenvolvimento que não esteja sob controle absoluto do setor privado, a partir da construção de softwares por meio do conceito de “comunidades” (citado pelos entrevistados TS4 e IP5, por exemplo).

A participação da iniciativa privada na construção da política de software livre foi citada como fundamental pelos entrevistados, setor que se beneficiaria desse incentivo a ser dado pelo setor público a partir do direcionamento das ações e de investimentos propriamente ditos: “no caso de empresa, acho que quem tem que desenvolver principalmente software são as empresas. (...) Então, acho que é para incentivar tendências como, por exemplo, a do software livre. O poder de

compra do Estado é derradeiro.” (SP6); “é uma oportunidade, o governo eletrônico, é uma oportunidade de negócios ‘violenta’ para o setor privado, em termos que o governo tem que investir, tem que investir bem... O setor privado é que vai fornecer uma boa parte, mesmo no caso do software livre, (...) são empresas privadas que trabalham no desenvolvimento.” (TS5).

A inter-relação das políticas de software livre e de inclusão digital (ID) no bojo do programa de governo eletrônico foi citada como um fator essencial para a sustentabilidade dos telecentros, em razão da economia de recursos oriunda da redução de custos envolvidos nas licenças de softwares – “quando você fala em telecentros, é óbvio que nos telecentros é melhor o software livre.” (SA4). Outras opiniões (entrevistados SP11 e TS1, por exemplo) reforçaram a importância de que a política de ID esteja ligada com a diretriz governamental de utilização de sistemas abertos.

O software livre foi visto pelos entrevistados também sob o ponto de vista da política nacional de tecnologia da informação, tendo em vista que esse novo modelo de desenvolvimento pode ser um fator de crescimento da indústria nacional de software, ou seja, “é uma discussão que pode revolucionar muito mais coisas” (SA2). A contribuição desse novo paradigma poderia ser aproveitada tanto no setor acadêmico quanto no setor privado, segundo o entrevistado TS2: “você vai estar ajudando a desenvolver setores tecnológicos que são estratégicos das nossas universidades, desenvolver uma indústria nacional de software.” Além disso, a visão do entrevistado SP10 mostra o horizonte esperado com relação ao atual direcionamento dado aos sistemas abertos para a política de desenvolvimento do país:

software livre sinaliza para a admissão de independência de fornecedores, a um projeto mais independente do país, um projeto que valorize o conhecimento e a inteligência nacional, e o desenvolvimento colaborativo entre países, que também é uma sinalização política importante. (SP10)

Conforme mencionado anteriormente, por ocasião da análise do código *legislação – certificação digital* (Subseção 5.1.4 – Variável “Estrutura Legal”), o baixo grau de fundamentação desse código não permitiu uma análise que levasse a conclusões sobre a percepção geral dos entrevistados sobre o tema. De qualquer modo, entende-se que o marco legal dessa área do governo eletrônico encontra-se razoavelmente bem estabelecido – “eu acho que o modelo legal é bastante razoável” (SP9) -, de onde resultou a ICP-Brasil, restando para a análise do código

---

<sup>57</sup> Relatório Síntese da II Oficina de Inclusão Digital: “Estimular a adoção de padrões de software que eliminem a dependência a um único fornecedor e permitam manutenção e atualização sem pagamento de licenças, dando – sempre que possível - preferência a softwares de código aberto.” (BRASIL, 2003b, p. 8).



*certificação digital* a averiguação das considerações dos entrevistados sobre outros aspectos dessa política, no contexto do e-gov, que não sua estrutura regulatória.

Essencial a serviços *on-line* que se enquadrem nas categorias “interativos” e “transacionais” (estágios III a V da Figura 2 – Subseção 2.2 desta dissertação), a **certificação digital** é vista pela atual gestão de governo como uma das políticas que fazem parte das diretrizes gerais de implantação e operação do Governo Eletrônico no âmbito das Câmaras Técnicas e de toda a Administração Federal: “os sítios e serviços on-line do Governo Federal devem contar com políticas de segurança que garantam a privacidade dos cidadãos, a preservação de dados, a auditabilidade plena e a segurança dos sistemas e o sigilo determinado por normas legais ou necessidades estratégicas” (BRASIL, 2004c, p. 3 – grifo nosso).

Como parte da política de e-governo, a certificação digital foi reconhecida como uma política de grande significância que vem apresentando bons resultados: “é algo de uma importância tremenda e a adoção disso é ‘pra ontem’, sendo que o governo federal fez bastante coisa nesse sentido. (...) Está andando bem e eu acho que isso é muito positivo.” (SA1). De modo semelhante opina o entrevistado TS5: “eu estou absolutamente convencido que certificação digital é fundamental para o desenvolvimento do e-gov, ou seja, para você ter confiança e prestar serviços pela Internet, o cidadão tem que ter sua certificação digital.” Embora reconhecida como uma política importante para o cumprimento dos objetivos do governo eletrônico, em termos de prioridade da nova gestão, a certificação digital estaria cedendo espaço às iniciativas de inclusão digital e software livre, na opinião do entrevistado SP6: “eu diria que inclusão digital e software livre são, sem dúvida alguma, muito mais prioritários nessa gestão. Certificação digital ainda não é uma grande prioridade”.

Os aspectos de segurança e privacidade também foram destacados pelos entrevistados como peças essenciais do governo eletrônico que dependem da certificação digital para se fazerem presentes nessa política: “a primeira questão é a questão da segurança. Estou falando sério: a questão da segurança é séria mesmo. Sem segurança você não consegue fazer nada, não vai atender cidadão, não vai atender negócio, não vai atender empresas, não vai atender órgãos...” (SA3).

Agre (1999, p. 2 – grifo nosso) utiliza a vertente econômica da Teoria Institucional (apoiando-se em autores como Coase, Granovetter e Williamson) para observar que a “abordagem institucional é particularmente indicada para a análise de questões de privacidade. Privacidade é patentemente um assunto institucional; refere-se à habilidade institucionalmente organizada de indivíduos em negociar seus relacionamentos com outros [indivíduos].” Esse autor conclui seu artigo sobre as questões de identidade humana e seu desenvolvimento implícito na

Economia e na Ciência da Computação argumentando que “a promoção de tecnologias que promovem a privacidade deveriam visar sua incorporação no desenho das instituições em geral e dos mercados intermediários em particular” (AGRE, 1999, p. 15).

Tendo como princípio a experiência pioneira do Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB) – no que tange, especialmente, aos aspectos de informática envolvidos – a certificação digital no Brasil, não obstante ter obtido avanços significativos nos anos recentes, apresenta como principal fator limitador, no contexto do governo eletrônico, a escassez de serviços governamentais que requeiram essa inovação tecnológica. Knight e Wanderley (2004, p. 109) descrevem o novo SPB como “um dos destaques da tecnologia da informação no Brasil.” O sistema, segundo esses autores, é um exemplo de parceria efetiva entre os setores público e privado, não se tratando, entretanto, “de um projeto de e-governo, mas sim de um serviço de grande interesse público, cujos participantes são os bancos, tanto os públicos como os privados, liderados pelo Banco Central” (KNIGHT; WANDERLEY, loc. cit.). Destacam, ainda, que “a **certificação digital**, incentivada pelo novo SPB, está proporcionando o uso mais seguro da Internet, nos casos em que é mais necessário” (ibid., p. 113 – grifo nosso).

Essa falta de aplicações e serviços de e-governo foi o aspecto que mereceu maior atenção nas citações dos entrevistados: “eu acredito que o que precisa ser incentivado neste momento é a criação de aplicações para o que já existe” (IP2). Para os entrevistados, cidadãos e organizações em geral ainda não conseguem visualizar a utilidade de se possuir, por exemplo, um certificado digital para acessar serviços públicos na Internet: “na verdade, o que ocorre com a certificação digital, está se falando, se falando, mas você não vê ainda as aplicações, ou seja, (...) eu ainda não vi como utilizar.” (SP8).

O caminho a ser buscado seria, na opinião dos entrevistados, a massificação ou popularização da certificação digital – que ainda se encontraria restrita ao nicho da comunidade de tecnologia quanto à compreensão de sua utilidade -, dependendo, por conseguinte, da criação de aplicações que pudessem proporcionar seu uso. Um exemplo prático são os certificados digitais e-CPF e e-CNPJ da Secretaria da Receita Federal que proporcionam, com a utilização de certificação digital, serviços desse órgão via Internet, como: emissão de comprovante de arrecadação e cópia da declaração, informação quanto à situação fiscal do contribuinte e outros.

Para que essa massificação na utilização ocorra, os entrevistados ressaltaram a necessidade de uma mudança de cultura, ou seja, criação de uma “cultura de confiança” em relação

à utilização de certificados pelos usuários de serviços de e-governo, conforme opinião do entrevistado IP2:

Você vai dar validade jurídica a um documento, você passa por uma quebra de paradigma muito grande, a começar (...) pelo nosso próprio modelo cartesiano em aceitar que a validade de um documento ele só é válido ou só tem fé pública a partir do momento que ele recebe uma tutela de um carimbo ou uma assinatura. (...) a partir do momento que eu não precise realmente ir a um cartório para conseguir uma autenticação de assinatura, vai facilitar sobremaneira minha vida.

Como principal aspecto positivo, do ponto de vista do usuário de serviços de e-governo, os entrevistados ressaltaram a comodidade em termos de economia de tempo que os serviços seguros baseados em certificação digital podem proporcionar em comparação com outros canais de provimento de serviços públicos. O entrevistado IP5 vê essa vantagem da seguinte maneira:

Quando eu falo “ganhos de eficiência” é ganhos de eficiência na percepção do cidadão, que faz uso de serviços do governo e que hoje é obrigado a ir a canais físicos, assinar um monte de papéis... Passaria a utilizar canais eletrônicos no qual a certificação digital é um item fundamental para a garantia do processo, da legitimidade e legalidade do processo. (IP5)

A importância da certificação digital na política de e-governo, além dos ganhos em eficiência e redução de custos internos ao próprio governo que os serviços eletrônicos podem proporcionar, deve-se ao fato de que essa tecnologia tem o potencial de legitimar as relações entre os atores institucionais à medida que a credibilidade mútua seja construída nas transações virtuais e, no caso das questões atinentes à privacidade, mediar as relações humanas no “mundo virtual” de forma que o indivíduo (cidadão) tenha confiança em repassar suas informações pessoais ao Estado via Internet. Além disso, esse processo de legitimação pressupõe a existência de uma crença geral de que as transações realizadas eletronicamente possam gerar os mesmos efeitos e garantir os mesmos direitos caso fossem realizadas presencialmente em uma repartição pública.

A análise do código *compras eletrônicas* teve o intuito de verificar quão importante é essa iniciativa de G2B (governo para negócios) para o programa de governo eletrônico brasileiro, na percepção dos entrevistados. Tendo em vista a análise efetivada anteriormente em relação ao código *legislação - compras eletrônicas* (Subseção 5.1.4 – Variável “Estrutura Legal”), esta subseção não levará em consideração a situação da estrutura legal que regulamenta tal iniciativa do governo eletrônico.

A presente análise considerou, ainda, as citações ao código *política de contratação de bens e serviços*, por ser este código um conjunto maior do qual aquele faz parte, conforme observado pelo entrevistado IP5: “é um item que normalmente ele está enquadrado dentro de governo eletrônico, mas, sobretudo, antes de ser governo eletrônico ele é parte de um processo muito maior, (...) que é a logística de aquisição e distribuição de bens e serviços do governo.”

O primeiro foco de atenção dos entrevistados foi exatamente ressaltar que as compras eletrônicas não podem ser vistas de modo isolado, mas como parte de uma política maior do governo que envolveria aquisições (contratações) de bens e serviços, além da logística: “então isso é a logística como um todo. O governo compra. (...) Mas será que ele distribui bem? Está comprando o número de itens certos, quer dizer, isso está sendo aproveitado? (...) Está comprando demais? (...) A parte de compras ela é um pedaço de logística.” (SP3); “compras eletrônicas elas vão facilitar sobremaneira o ganho de eficiência, o ganho de competitividade, (...) redução de custos para o governo, desde que inserida num trabalho que enxergue a logística de compras, de aquisições, compras e distribuição de bens e serviços do governo.” (IP5).

O estágio atual das iniciativas federais de *e-procurement*<sup>58</sup> no Brasil – leilões reversos<sup>59</sup>, no caso do Comprasnet - foi visto pelos entrevistados de modo bastante positivo, tanto em relação ao que foi implementado no período 2000-2002 quanto às perspectivas para o futuro. A opinião do entrevistado foi nos seguintes termos: “nessa parte de compras eletrônicas a gente está caminhando bem. (...) o Brasil é um vetor nessa área, nessa parte de compras eletrônicas. Está bem (...) na ponta.”

As oportunidades de melhoria no sistema de compras eletrônicas federal foram comentadas em dois sentidos: (1) aumento no volume de contratações eletrônicas quando comparadas àquelas realizadas na forma tradicional e (2) melhoria e simplificação do Comprasnet em si.

Quanto ao primeiro aspecto, o entrevistado SP2 observa que “o pregão eletrônico ele só pega uma fração muito pequena das compras. Não deixa de ser um avanço extraordinário.” De

---

<sup>58</sup> “(...) o *procurement* é um macro-processo que envolve não somente o processo de aquisição de bens e serviços, mas também os processos de seleção de fornecedores, logística, armazenamento, recepção, inspeção e monitoramento. (...) O *e-procurement* pode ser entendido como o macro-processo de *procurement* desenvolvido com o auxílio da tecnologia Internet.” (JOIA; ZAMOT, 2003, p. 2).

<sup>59</sup> “Uma das modalidades de compra reversa é o leilão reverso, que por sua natureza estabelece um processo de competição entre os vendedores para conquistar a venda. O leilão reverso funciona de forma invertida em relação ao leilão tradicional (ou Leilão Inglês). Nesta modalidade, um comprador exprime sua necessidade de aquisição, e diversos fornecedores competem pela venda através de ofertas de preços cada vez menores.” (SÁFADI; REINHARD, 2002, p. 4 – grifo nosso).

fato, apesar dos “avanços alcançados nos principais procedimentos do processo de compras da administração federal brasileira, a análise mostra que a compra eletrônica, realizada principalmente por meio do pregão eletrônico, tem peso ainda pouco significativo<sup>60</sup>” (FERNANDES, 2004c, p. 244 – grifo nosso). Para aumentar o percentual de utilização dessa iniciativa de G2B, haveria a necessidade, de acordo com o entrevistado IP2, de maior divulgação da sistemática por parte do governo.

Além de maior divulgação, o sistema de compras eletrônicas federal precisaria ter suas funcionalidades aprimoradas, simplificadas e aumentadas em quantidade: “é preciso que cresça o número de funcionalidades disponíveis para compras eletrônicas. Ela precisa se tornar cada vez mais simples.”, destaca o entrevistado IP2. Tal simplificação poderia trazer ganhos ao sistema de compras eletrônicas federal, pois, “um processo mais simplificado de compras do governo”, argumentam Diniz, Mauro e Souza (2001, p. 6 – grifo nosso), “– que deverá ser obtido através do comércio eletrônico – além de não gerar o caos e corrupção desenfreada, poderá aumentar a eficiência e eficácia dos gastos do governo.” O entrevistado IP5 argumenta que a eficiência pode ser vista não só como redução de custos de aquisição: “nós estamos falando de dois tipos de benefícios: não somente custos menores como prazos menores e qualidade adequada para o que o governo deseja.”

Em estudo de caso simples, que pode ser citado a título de exemplo, envolvendo um pregão eletrônico realizado em agosto de 2001 pelo Ministério da Previdência e Assistência Social para aquisição de medicamentos, Joia e Zamot (2003, p. 12) constataram que, “quanto à Eficiência, foi demonstrado que através da modalidade Pregão Eletrônico é possível: (...) uma redução nos custos de aquisição de produtos para o setor público de quase 30%, sem mencionar os custos administrativos”. De acordo com Fernandes (2004c), a utilização do pregão eletrônico estaria trazendo esses benefícios ao governo federal, com economia potencial estimada em 3,5% do valor total das despesas com contratações da administração federal.

Foram apontados, também, outros dois aspectos positivos ligados à utilização de compras governamentais por meio da Internet: (1) transparência e democratização do processo de compras e (2) comodidade para os fornecedores. O primeiro aspecto foi destacado nos seguintes termos pelos entrevistados SP11 e SP8: “eu acho que as compras governamentais é fundamental pra dar transparência, diminui os custos, dá igualdade de oportunidade a fornecedores” (SP11); “a

---

<sup>60</sup> Do total de 6.238 pregões realizados pelo governo federal no período 2000-2002, 5.684 foram presenciais e apenas 554 eletrônicos (FERNANDES, 2004c, p. 241).

outra ênfase que o governo tem dado aí em G2B que é o Comprasnet. (...) O que se vende com isso aí é a transparência (...), provoca uma transparência maior e uma maior participação também, ou seja, uma democratização das compras do governo” (SP8). Sáfadi e Reinhard (2002, p. 3 – grifo nosso) apontam, inclusive, ganhos em governança eletrônica que podem advir da maior transparência proporcionada por sistemas de *e-procurement*:

o conhecimento de que o governo representa uma importante parcela de volume de transações, e a urgente necessidade de transparência, em nível público, nas transações de governo – o que o difere qualitativamente da iniciativa privada, fica evidente que o uso das práticas de comércio eletrônico é bastante indicada como instrumento facilitador da implementação de governança eletrônica.

Como consequência de uma maior transparência no processo como um todo, os entrevistados argumentaram que soluções de compras governamentais via Internet podem dar uma maior oportunidade de participação para pequenas e médias empresas, quando se compara a forma eletrônica com a tradicional: “é um espaço de democratização das compras do governo ‘violento’: você permitir aos pequenos ter acesso” (TS5).

Um outro benefício apontado pelos entrevistados seria a comodidade que os sistemas de compras governamentais via *web* podem trazer aos fornecedores. Alguns exemplos foram citados por entrevistados do setor privado:

acho muito interessante a gente poder participar de um pregão, de um processo licitatório, sem precisar ir comprar um edital. Faz o *download* pela Internet sem precisar preparar uma proposta que é um “livro” ou então uma “enciclopédia”, podendo fornecer as informações básicas pela própria Internet, participar dos lances e verificar os resultados sem ter necessidade de ir num cliente seu (...). (IP1)

qualquer empresa, hoje, através do Comprasnet pode entrar, ter a informação do que vai ser comprado, como vai ser comprado e quando vai ser comprado. (IP4)

Verifica-se, portanto, que o conceito de compras eletrônicas – considerado de modo intercambiável com *e-procurement* nesta subseção de análise - foi identificado pelos entrevistados como uma das importantes iniciativas do governo eletrônico para alcançar seus objetivos de ganhos em eficiência - com economias proporcionadas a partir de uma maior competitividade entre fornecedores e a consequente obtenção dos melhores preços -, inovação em processos, maior transparência e qualidade/comodidade dos serviços prestados para os usuários. Logo, a implementação de compras eletrônicas pode trazer reflexos práticos e positivos com relação às

medidas que visam a reforma e a modernização do Estado (SÁFADI; REINHARD, 2002), a partir dos benefícios anteriormente citados.

A análise do código *integração* teve o objetivo de investigar a importância do tema para o programa de governo eletrônico brasileiro, na ótica dos entrevistados, como uma das estratégias para aprimorar a oferta de serviços públicos via Internet. Vale lembrar que, por ocasião da análise do código *barreiras à política 2003 em diante* (Subseção 5.1.1 – Variável “Formulação / Interação de Políticas”), a **integração** foi apontada pelos entrevistados como um dos riscos para o alcance do sucesso do e-gov no Brasil, caso não sejam implementadas as ações necessárias para compartilhar os recursos de TI do governo federal, especialmente aqueles baseados em plataforma *web* (foco desta pesquisa).

Assim como software livre e certificação digital, as ações de integração de sistemas e infra-estrutura de tecnologia do governo federal – que exige medidas de interoperabilidade – são vistas pela atual gestão de governo como mais uma das iniciativas que fazem parte das diretrizes gerais de implantação e operação do Governo Eletrônico no âmbito das Câmaras Técnicas e de toda a Administração Federal (BRASIL, 2004c).

O tema “integração” está diretamente relacionado ao nível de maturidade dos sítios: quanto mais medidas de integração forem tomadas, maiores as chances de serviços integrativos e transacionais serem ofertados à sociedade. O entrevistado SP4 confirma que “a parte transacional (...) depende muito da questão da integração. Porque a maior parte das bases, elas já existem, só que você precisa ter sempre um *broker*, uma forma de você chegar e fazer a troca de informações pra que você possa produzir uma informação e colocar [*on line*].” Esse mesmo entrevistado argumenta a necessidade de se “resolver a questão da integração pra gerar novos serviços. Porque (...) a boa manipulação e o desenvolvimento de aplicações *web* já pode gerar novos serviços pro cidadão, novos serviços para a área-meio do governo, para a gestão (...).”

Assim como foi referenciado com relação às compras eletrônicas, as medidas que visam à integração dos recursos de TIC do governo federal também podem auxiliar na modernização do Estado, já que estruturas e processos de áreas distintas podem passar a se intercomunicar melhor e gerar ganhos em eficiência e eficácia nos serviços públicos. A integração, no sentido de ferramenta para a reforma administrativa, seria o lado tecnológico da coordenação horizontal, que ocorreria no plano político:

o avanço do governo eletrônico pressupõe uma mudança, talvez profunda, na estrutura organizacional. A segmentação, o insulamento entre as áreas... Talvez, o primeiro passo para essa mudança seja diminuir a autonomia que

existe hoje nos órgãos e entidades para alocar seus recursos de TI. Impor uma série de padrões.. Padrões tanto pra definir o que é prioritário, como também para padrões de tecnologia, de operação... Para permitir que a integração dos bancos de dados, dos sistemas, dos processos possa acontecer. (SP2)

Os entrevistados criticaram a falta de importância dada ao tema na gestão de governo no período 2000-2002: “o governo eletrônico nesse período inicial ele se preocupou em colocar sites, colocar a ‘cara’ do governo na rede, colocar várias informações. Ele não se preocupou com interatividade e com interoperabilidade, com compatibilidade.” (SP6). Para a gestão iniciada em 2003, houve a percepção de que o tema está inserido na agenda do e-gov de uma forma mais incisiva: “a integração é uma questão fundamental” (SP10). O entrevistado SP3 concorda com a opinião do entrevistado SP10: “o governo hoje está tendo (...) uma abordagem de governo eletrônico de uma maneira mais (...) estruturada, quer dizer, abrindo essas frentes todas, cuidando da interoperabilidade, também, disso tudo.” Um outro aspecto ressaltado pelos entrevistados quanto ao tema para a atual gestão de governo foi a inter-relação entre “integração” e “software livre”, duas iniciativas que vêm sendo priorizadas no programa de governo eletrônico federal:

acho que o Brasil (...) está numa fase de mudar o paradigma da política maior de tecnologia da informação do país e também mudar a política de governo eletrônico, modernizando, avançando, integrando e tendo como fundamento padrões abertos, interoperáveis, inovação e a não-dependência de um único fornecedor. (SP6)

O estágio atual da integração do governo eletrônico no Brasil foi visto como incipiente pelos entrevistados, refletindo, em boa parte dos casos, as impressões manifestadas quando questionados quanto ao nível de maturidade dos sítios do governo federal, como se depreende da opinião do entrevistado SP3: “o grau de utilização e o de integração do serviço é muito pequeno”. A fala do entrevistado SP5 também é um outro exemplo desse raciocínio: “o governo tem bons sistemas, mas estão todos espalhados e desintegrados. Então, o governo tem uma carência muito grande da integração desses sistemas.”

A implementação de padrões de interoperabilidade seria essencial para que todo o discurso de integração que se tem em relação ao governo eletrônico se tornasse realidade: “ele é um aspecto tecnológico mas ele permeia toda a Administração Pública.” (SP1); “eu tenho que garantir interoperabilidade, porque isso num governo é uma coisa muito séria, a interoperabilidade.” (SP7). O entrevistado SP10 explica a necessidade de utilizar o termo “integração”, de uma forma macro, em vez de “interoperabilidade”:



Interoperabilidade é a estratégia para obter a integração. (...) Porque a integração também tem conceitos que não passam pelo perfil de interoperabilidade. O governo em si, para coisas iguais ou similares, tem conceitos diferentes de sistemas. Então não é nem um problema de integração tecnológica, mas um problema de integração conceitual, (...). Às vezes são coisas diferentes. Aparentemente tem o mesmo nome, mas são coisas diferentes na sua definição lato, organizativa. (SP10)

Em 2003, esses padrões estiveram em discussão no âmbito do Comitê Executivo do Governo Eletrônico (CEGE), o que sinaliza para um período de implementação de medidas concretas a partir de 2004, pois os reflexos desse tema podem afetar as iniciativas relativas às áreas de competência dos demais comitês técnicos do CEGE: “à parte relativa à interoperabilidade. É fundamental e repercute em todas as câmaras. Então, você definir (...) a arquitetura de interoperabilidade do governo eletrônico ela é fundamental.” (SP4). O aspecto coercitivo da implementação desses padrões foi lembrado pelo entrevistado SP4: “é lógico que no âmbito do governo federal ele deve ter um lado mais de obrigatoriedade.”

O governo brasileiro vem aproveitando o cenário internacional não somente para “exportar” seus casos de sucesso em e-gov (declaração de Imposto de Renda eletrônica, Comprasnet e outros), mas também para “importar” projetos e métodos de trabalho que vêm sendo utilizados com sucesso em outros países, a exemplo do modelo de interoperabilidade para e-gov do governo britânico. Esse padrão foi adaptado ao programa de governo eletrônico brasileiro e denominado de e-PING (Padrões de Interoperabilidade do Governo Eletrônico). Os entrevistados SP3 e SP4 comentaram sobre o assunto: “nós temos parcerias internacionais aí que podem nos ajudar. Por exemplo, o caso (...) do Reino Unido. No caso dos padrões de interoperabilidade é um negócio que a gente estudou (...). A base no Brasil vai ser o modelo inglês. (SP3); “a gente está com uma forte influência da arquitetura do Reino Unido (...). Até para não reinventar a roda. Governos que já têm experiência fizeram esse trabalho.” (SP4).

O código *acesso* representa a contrapartida do código *oferta* em relação à capacidade de cidadãos e organizações acessarem a Internet, sendo a **inclusão digital** (ID) - outro código autônomo - seu principal foco de atenção. O código *inclusão social* foi tratado juntamente com a ID por ser aquele um conjunto maior deste. Nesta subseção, a ID foi visualizada em torno de diversos assuntos, que são os demais códigos a ela relacionados, conforme apresentado no Quadro 17 (Quadro-sintético – Variável “OFA – Oferta / Acesso”), a saber: (1) capacitação; (2) desenvolvimento local; (3) telecentros; (4) papel das escolas; (5) contribuição do Terceiro Setor; (6) contribuição da iniciativa privada; (7) financiamento para ID e (8) exemplos de projetos de ID. O

código *conteúdos* apresentou baixo grau de fundamentação para as citações relacionadas à inclusão digital, o que impossibilitou a análise desse assunto.

Antes de se proceder à análise dos códigos relacionados a acesso e inclusão digital, cabem algumas ressalvas. Acesso deve ser visto no contexto da Sociedade da Informação e não somente na acepção tecnológica do termo – que envolve computadores, redes, capacidade de processamento computacional, infra-estrutura e outros termos relacionados às TIC. Obviamente, a tecnologia foi aqui considerada, mas não é o principal ingrediente da análise.

De modo semelhante, inclusão digital foi percebida nesta dissertação como parte da política de governo eletrônico, que no Brasil ganha mais espaço do que usualmente se concede na literatura internacional ligada a e-gov<sup>61</sup> – onde é identificada como “divisão digital” (CASTELLS, 2003) -, exatamente pela desigualdade social reinante no país. Esses dois códigos devem ser vistos, portanto, como integrantes de conceitos maiores, quais sejam, o de Sociedade da Informação e o de governo eletrônico.

Para a gestão de governo iniciada em 2003, inclusão digital é uma política de grande importância para o e-gov – “no centro do governo eletrônico está a inclusão digital” (SP6) -, tendo sido estabelecidas, assim como referenciado anteriormente para software livre e integração, diretrizes gerais para sua implantação e operação no âmbito do Programa de Governo Eletrônico (BRASIL, 2004c).

Quanto ao código *acesso*, a percepção dos entrevistados é a que esse é o primeiro passo para a inclusão digital, não sendo considerado suficiente mas, ao mesmo tempo, essencial para um aproveitamento integral das potencialidades do governo eletrônico: “uma primeira fase do processo de inclusão digital é dar o acesso. Essa é a primeira fase. Mas isso logo se esgota. É preciso ir além disso.” (SP11); “a outra coisa é que a gente sempre enfatiza que inclusão digital não é só oferecer acesso. Acesso é o primeiro passo.”(TS4). O entrevistado TS1 defendeu o acesso como parte imprescindível do e-gov: “você ter que ampliar o acesso para você ampliar a função do governo eletrônico. Enquanto isso não acontecer, vai ser muito difícil.” (TS1).

O acesso à informação disponível na Internet foi visto como um direito dos cidadãos, ou seja, para aqueles que quiserem fazer uso desse serviço, o Estado deveria dar as devidas condições, na opinião do entrevistado IP4: “se hoje o acesso à informação requer uma infra-

---

<sup>61</sup> “O problema essencial nesse caso, é que esses trabalhos desconsideram as especificidades de sociedades como a brasileira, envolvida em uma tripla exclusão, ou seja, vivenciamos não apenas a exclusão social e espacial em nossas cidades, mas também agora a exclusão digital, mas que em termos absolutos tem um peso comparável a países desenvolvidos.” (RUEDIGER, 2003b, p. 3).

estrutura e o acesso à informação e aos serviços públicos é um serviço de Estado, o Estado vai ter que custear isso.” Ruediger (2003b, p. 14) identifica tal direito como um “bem público”: “tal como diversos bens públicos, o acesso ao mundo digital pode ser considerado ainda um bem escasso e, portanto, limitador em seu estágio atual tanto para o exercício da cidadania quanto a expansão de negócios nessa esfera”.

Os entrevistados destacaram que quaisquer ações públicas que visem proporcionar acesso à Internet pela população só terá sentido se for implementado em escala, sem o que tais ações poderiam ser denominadas tão somente de “experiências de inclusão”. (TS2). O Estado seria o agente institucional capaz de implementar projetos com grande alcance – “o governo tem condições de dar escala” (TS3) – sendo que a capacidade contribuição do Terceiro Setor, que será comentada em maiores detalhes adiante nesta subseção, foi vista como limitada: “ONG que atende 30, 40 pessoas. Não tem escala. É preciso que o Poder Público entre dando acesso.” (SP6). Haveria, então, uma “necessidade brutal de um crescimento exponencial” (SP9) das ações de inclusão digital que visam um maior acesso à rede pela população, sendo tal medida de suma importância para o e-gov: “o governo eletrônico para ser real ele tem que passar a atingir uma parcela significativa da população que hoje não ocorre.” (SP9).

A inclusão digital (ID) foi vista como uma política pública pelos entrevistados, embora esse estágio de desenvolvimento ainda não tenha sido alcançado no Brasil no nível federal, tendo em vista que, na prática, a ID é, no momento, apenas mais uma das iniciativas do Programa Governo Eletrônico e de outros programas governamentais. Silveira (2004, p. 99 – grifo nosso) afirma que “pelo tamanho dos desafios de inclusão digital, o uso das tecnologias da informação para combater a pobreza só terá escala se for transformado em política pública.”

De qualquer modo, foi enfatizada a necessidade de que ambas as políticas - e-gov e ID - caminhem em conjunto, o que parece ser uma tendência a partir de 2003, na opinião dos entrevistados: “a minha expectativa é que essa gestão trabalhe o conceito de governo eletrônico juntamente com o conceito de inclusão digital, e eu creio que isso vá acontecer.” (TS1); “uma novidade deste governo, na área de governo eletrônico, é a idéia de que inclusão digital é essencial ao governo eletrônico e deve ser elevada à condição de política pública.” (SP6); “Inclusão digital é uma agenda suficientemente grande e complexa, que ela tem que correr em paralelo ao governo eletrônico.” (SP11).

Houve a percepção de que as políticas de governo eletrônico e ID deveriam ter essa interconexão para que a primeira não se tornasse uma política excludente (MEDEIROS;

GUIMARÃES, 2003), ou seja, limitada àqueles que já possuem condições de ter acesso à Internet às suas próprias expensas, sem que o Estado precise intervir para que o acesso seja propiciado de modo universal: “se o cidadão não tiver acesso a computador, não tiver educação para utilizar esses novos meios informatizados (...), não adianta nada ter o governo eletrônico.” (SP5). Percebeu-se uma opinião quase unânime, especialmente entre os entrevistados do Terceiro Setor e do setor público, quanto ao risco de o e-gov se tornar uma política “para muito poucos” (TS4). Silveira (2001, p. 41) argumenta que “governos eletrônicos serão apenas reprodutores de privilégios se não colocarem no centro de sua proposta a inclusão das camadas mais pauperizadas”.

Esse risco de um governo eletrônico “excludente” foi confirmado por Oliveira, Cunha e Santos Filho (2003) em estudo de caso realizado junto a um grupo de pessoas sem acesso aos recursos de TI, acerca de quais seriam as expectativas desse grupo com relação à utilização de tecnologias pelo governo. Confirmada a existência de expectativas, os pesquisadores passaram a compará-las com as ações e resultados verificados no projeto de Governo Eletrônico do Estado do Paraná, chegando-se às seguintes conclusões (OLIVEIRA; CUNHA; SANTOS FILHO, 2003, p. 14-15 – grifo nosso):

O projeto de Governo Eletrônico do Estado do Paraná possui bases conceituais sólidas, muito próximas das encontradas nas referências bibliográficas desta pesquisa, e apresenta uma constante evolução. (...) Entretanto, evidências foram encontradas que todo este “estado da arte” é direcionado a uma minoria de cidadãos paranaenses. As características dos principais serviços oferecidos e dos principais usuários destes serviços demonstram este direcionamento.

Dois aspectos foram destacados pelos entrevistados para que as ações governamentais voltadas à inclusão digital tenham um maior alcance e efetividade: (1) estabelecimento de metas e indicadores de ID e (2) interação entre setores para implementação dessas ações. Este segundo aspecto será abordado adiante nesta subseção, na análise dos códigos *contribuição do Terceiro Setor para ID e contribuição da iniciativa privada para ID*.

Quanto ao primeiro aspecto, os entrevistados mencionaram a necessidade de estabelecimento de indicadores para ID, o que só começou a ser feito a partir de 2004, com a inserção de programas e rubricas específicas nas leis orçamentárias (BRASIL, 2004a, 2004b). Para o entrevistado IP2, por exemplo, seria necessário “definir metas claras do que se pretende a curto, médio e longo prazo”, a fim de ser respondida a pergunta: “o que nós estamos pretendendo com inclusão digital e em quanto tempo?”

A inclusão digital também foi comentada pelos entrevistados como uma das políticas que podem alavancar os esforços governamentais rumo a uma maior inclusão social no Brasil, pois “a exclusão digital é (...) a mais nova ‘filha perversa’ da exclusão social”, na perspectiva do entrevistado SP3. A exclusão digital seria mais uma das mazelas refletidas pelo quadro de desigualdade e exclusão sócio-econômica vigente no país, devendo, portanto, ambas as formas de inclusão serem discutidas nesse macro-contexto: “nós temos uma exclusão digital que é fruto dessa enorme exclusão social e econômica” (SA3); “não se pode querer tratar essa questão de inclusão digital separada do desenvolvimento econômico, da geração de emprego e renda, da melhoria da renda das pessoas, capacidade de compra.” (SP7).

Constatou-se que a argumentação que a maneira de se enfrentar as exclusões digital e social não foi objeto de consenso entre os entrevistados. De um lado, manifestou-se a idéia de que a inclusão digital seria um caminho para se combater a exclusão social; de outro, a inclusão social seria uma meta a ser alcançada antes de se pensar em incluir digitalmente o cidadão. As falas dos entrevistados TS5 e SA4 representam essas duas correntes de opinião:

#### inclusão digital como ferramenta para inclusão social

Hoje a inclusão digital é uma coisa muito discutida, inclusive inclusão digital como meio de inclusão social. Meio e fim, ou seja, para ela ser incluída socialmente, cada vez mais ela precisa estar incluída digitalmente. Ela precisa ser incluída digitalmente para que possa ser incluída socialmente. (TS5)

#### inclusão social precedendo a inclusão digital

Você não pode pensar em incluir digitalmente alguém que está excluído socialmente. Por que? (...) Mas é por isso que isso é uma armadilha. (...) Mas você acredita que alguém que está excluído socialmente pode ser incluído digitalmente? Não dá. (SA4)

Essa falta de consenso sobre a aplicação de TIC como predecessora ou sucessora da inclusão social é refletida, também, na literatura. Haque (2002, p. 247 – grifo nosso), em estudo sobre e-governança na Índia<sup>62</sup>, defende ponto de vista alinhado à segunda corrente de opiniões dos entrevistados, quanto à necessidade de que a inclusão social seja precedente à inclusão digital. Segundo esse autor, “os cidadãos pobres precisam das pré-condições básicas de vida – incluindo comida, saúde, educação e emprego – antes de começarem a se interessar em assuntos não-materiais como informação e conhecimento providos pela e-governança”.

---

<sup>62</sup> A Índia está na 87ª posição no Índice de Prontidão para Governo Eletrônico (NAÇÕES UNIDAS, 2003, p. 187), enquanto o Brasil ocupa a 41ª colocação (ibid., p. 186).

O código *capacitação* visou explorar o entendimento dos entrevistados quanto à importância de medidas de educação para a efetividade da política de inclusão digital (ID), visando uma utilização plena das potencialidades das TIC, especialmente a Internet, e como isso poderia ser fomentado pelo programa de governo eletrônico.

Capacitação – que “não é curso de informática” (TS2) – deve ser entendida, de acordo com os entrevistados, como medidas que visem o aumento do poder cognitivo das pessoas para utilização das TIC, além do treinamento para utilização das ferramentas com vista à apropriação dessa potencialidade à realidade de cada indivíduo: “a inclusão digital tem que passar por educação, por uma mobilização. (...) É tecnologia mais educação.” (TS6). O entrevistado TS4 expande esse raciocínio, relacionando a capacitação à governança eletrônica, que pode ser alcançada com a “conscientização acerca do uso cidadão dessas tecnologias”.

Por outro lado, a discussão em torno da infra-estrutura para ID seria um tema importante para a política, mas uma medida inócua caso não seja acompanhada de uma preocupação com a capacitação. O entrevistado TS4 ressalta que “uma vez que você dá o acesso, você abre um espaço, ou que você apresenta aquela realidade para uma pessoa carente, que estava alheia a essa realidade até então, você necessariamente tem que dar a capacitação.”

Dois aspectos foram considerados relevantes ao se pensar em políticas de capacitação para ID: (1) baixo nível educacional da sociedade brasileira e (2) capacidade de aprendizado da população. O primeiro quesito foi comentado pelos entrevistados no sentido de que qualquer ação governamental para ID considere as deficiências do nível de ensino do seu público-alvo e que, portanto, interaja com políticas de educação, ou seja, “melhoria de qualidade do ensino para que as pessoas... desenvolvimento de raciocínio das pessoas, para que realmente a gente tenha inclusão digital de forma correta.” (TS5)

O segundo aspecto mencionado pelos entrevistados foi visto como um potencial para se alcançar bons resultados em projetos de ID, devendo ser levada em conta, portanto, a capacidade de aprendizado das pessoas, mesmo que não possuam um nível escolar tão elevado: “eu acredito na capacidade de aprendizado e de aprendizado do novo por parte das pessoas” (IP3); “a resposta das pessoas é rápida e surpreendente e a gente não pode menosprezar a capacidade, enfim, as potencialidades das pessoas ou das populações porque elas são carentes, porque elas não têm educação básica (...).” (TS4). Essa visão otimista dos entrevistados deve ser contraposta à opinião de Kliksberg (2000, p. 30), que defende que o acesso à educação está fortemente ligado às condições socioeconômicas iniciais. Nessas condições, a introdução de tecnologias avançadas numa

sociedade, por si benéfica, poderia significar uma acentuação das desigualdades: “só os setores mais qualificados saberão lidar com tais tecnologias.”

Não bastaria, portanto, a qualquer iniciativa de ID instalar computadores e prover um meio de acesso à Internet: sem capacitação, esse potencial em equipamentos e infra-estrutura seria desperdiçado ou subutilizado. Silveira (2004, p. 98) argumenta que conexão e computadores são apenas parte de uma política pública de inclusão digital, cabendo medidas de capacitação para que as ações sejam efetivas: “a formação de professores e monitores das comunidades é o elemento que permitirá que os computadores não se transformem em sucata e que as comunidades se apropriem das tecnologias da informação em seu benefício.”

Atrelado à capacitação, o código *desenvolvimento local* buscou identificar quais aspectos seriam importantes para a implementação eficaz da política de inclusão digital (ID), do ponto de vista dos entrevistados, quanto a: (1) inserção das ações no dia-a-dia das pessoas e (2) apropriação da iniciativa de ID pela comunidade local. A importância desses aspectos encontra suporte em Silveira (2004, p. 99): “a inclusão digital pouco servirá à equidade, à justiça e ao desenvolvimento mundial se não permitir a apropriação das novas tecnologias pelas comunidades e pela inteligência local coletiva”.

Quanto ao primeiro aspecto, a capacitação em políticas de inclusão digital deveria estar atenta à necessidade de conciliar os interesses da política à realidade cotidiana e às necessidades do público-alvo das ações, para lhes garantir um maior alcance e efetividade: “é preciso fazer governo mas é preciso dar acesso à população (...) e dar condições para que a forma de acessar seja parte do cotidiano das pessoas, senão eles não vão saber usar.” (SP11); “eu acho que a inclusão digital ganhou um conceito a mais aí, no caso de formação. Não é simplesmente dar a máquina, dar o acesso e dar o cursinho. Precisa integrar aquilo ao cotidiano daquela população.” (TS1).

O segundo aspecto evidenciou a importância de integrar a ação pública à realidade local, ou seja, inserir a ID como algo que seja apropriado pela comunidade, que pode ser feito, por exemplo, por meio de parceira do setor público com organizações não-governamentais (ONGs) na implantação e operação de telecentros: “há uma questão de se apropriar do espaço onde você está tendo aquilo.” (TS1). A fala do entrevistado TS3 espelha a necessidade de que a capacitação esteja voltada ao desenvolvimento local:

uma política pública deveria ser o mais abrangente possível, ela deveria ter um leque de estratégias e deixar a decisão sobre as opções, os modelos... Porque existem várias formas de inclusão digital... a cargo da comunidade aonde você for aplicar. É claro que a cargo de uma instância de decisão, mas local. (...) Agora, essa discussão do “para quê” é uma discussão do local, é

uma questão... Mesmo com toda essa globalização, a gente precisa voltar ao local. Quer dizer, o local tem que decidir ali o que eles querem fazer. (TS3)

O desenvolvimento local na política de inclusão digital, além da capacitação, pode ser alcançado por meio da instalação de **telecentros**, que são “espaços de uso compartilhado de tecnologias de informação e comunicação, dedicados ao desenvolvimento pessoal e comunitário” (BRASIL, 2003b, p. 4). Podem ser prédios construídos exclusivamente para essa finalidade, mas normalmente são usados espaços já existentes para esse fim, como escolas, associações comunitárias, organizações não-governamentais e afins. Destaque-se que o código *telecentros* será analisado em conjunto com o código *sustentabilidade*.

O enfoque dado nesta dissertação trata desses espaços como uma ferramenta da política pública de governo eletrônico e não simplesmente como um negócio voltado à venda de acesso à Internet, visto que a iniciativa privada também explora essa atividade por meio, por exemplo, de cybercafés ou “telecentros comerciais” (TOLEDO, 2004, p. 273-274). Vale ressaltar, portanto, que os telecentros estão sendo considerados desde que haja alguma participação do setor público, ou seja, de modo autônomo ou por meio de parcerias com organizações não-governamentais e/ou empresas – “a gente está falando de acesso público e gratuito em políticas promovidas pelo governo: os telecentros são isso. São pontos de acesso público e gratuito, comunitário.” (TS4). Por outro lado, a atuação autônoma do Terceiro Setor também está sendo considerada, conforme análise adiante do código *contribuição do Terceiro Setor para ID*.

Os telecentros são, portanto, um dos espaços onde a política de inclusão digital pode ser implementada: “a inclusão digital ela é incentivada através da implementação de telecentros, que eu acho que é a principal cultura disso aí” (SP3). Podem, também, ser um canal de acesso a serviços de governo eletrônico (TOLEDO, 2004, p. 275), conforme destacado pelo entrevistado TS4: “é óbvio que os serviços de governo eletrônico vão estar sendo disponibilizados nos telecentros e vai ser um dos principais usos nesses espaços (...)”. Além disso, “é estratégica para a defesa de uma cidadania ativa”, argumenta Silveira (2001, p. 40), “a implantação dos telecentros em todas as cidades e áreas de exclusão social”.

A importância dos telecentros para a política de ID pode ser visualizada nos orçamentos públicos, pois tanto a lei orçamentária para 2004 (BRASIL, 2004a) quanto o Plano Plurianual (PPA) 2004-2007 (id., 2004b) apresentam objetivos a serem alcançadas quanto ao número de telecentros a serem instalados no país, não obstante o fato de que metas quantitativas -



como número de “telecentros assistidos”, conforme consta no PPA – não necessariamente indiquem que o programa será efetivo ou não.

Assim como foi dito em relação ao desenvolvimento local, a participação da comunidade foi mencionada como um aspecto crucial para que os objetivos da ID sejam alcançados por meio dos telecentros: “a outra coisa que a gente entende como um telecentro é que esse deve ser um espaço da comunidade, por mais que seja necessário e imprescindível a interferência do Poder Público (...).” (TS4); “a sociedade tem que se sentir dono do telecentro. Ela tem que estabelecer as regras de uso do local, um processo democrático, enfim, de estabelecimento.” (SP11).

A instalação de telecentros foi apoiada pelos entrevistados, tendo em vista dois fatores que limitam um maior acesso por parte da população: (1) custo das comunicações e (2) preço elevado de computadores. No tocante ao primeiro aspecto, o acesso público foi visto como uma possibilidade mais realista para o contexto brasileiro, tendo em vista os altos valores envolvidos nas conexões à Internet, podendo limitar, no entanto, não só o acesso doméstico mas também aquele realizado em telecentros: “os impostos são altos demais, as tarifas telefônicas, as tarifas de conexão são altas demais e são agravadas pela carga tributária em cima delas” (SP7); “nós pagamos caro demais o acesso à Internet” (SP12); “outra coisa que é um custo bárbaro no início e dificulta até mesmo esses projetos é o custo de linha, linha telefônica” (TS1).

O segundo aspecto está relacionado à “inclusão digital doméstica” (NERI, 2003), ou seja, a posse de computadores e acesso à Internet no domicílio dos indivíduos, que estaria sendo dificultada, especialmente, pelo alto preço dos computadores no país: “ser proprietário de um computador ainda é coisa para poucos, para pouca gente” (TS1). Ruediger (2003b, p. 8) lembra que “o custo de um computador, seus acessórios, mais o acesso, pode custar mais de mil dólares no Brasil - um terço da renda média anual [de US\$ 4,2 mil] dos brasileiros.”

Essa limitação reforçaria a importância de serem criados espaços públicos para acesso à rede, conforme opinião dos seguintes entrevistados: “(...) quando você discute inclusão digital no Brasil, você já conta que não vai ter computadores nas residências. (...) no Brasil, vai ser por acesso público e não privado.” (SA4); “o caminho a ser seguido no Brasil é o caminho do terminal público.” (SP2); “o Brasil não tem a menor condição de ter acesso à Internet igual aos países grandes e desenvolvidos. Nós temos que ter um acesso compartilhado.” (SP12).

Embora a importância dos telecentros para a política de inclusão digital tenha sido um consenso entre os entrevistados, outros dois aspectos a eles relacionados foram ressaltados pelos

entrevistados, com opiniões diversas: (1) modelos de implantação e manutenção (sustentabilidade) e (2) infra-estrutura de funcionamento. O primeiro aspecto refere-se à forma de financiamento dos telecentros – com recursos públicos, privados ou uma mescla dessas fontes – e ao modo como ele vai ser sustentado – “ele tem uma estrutura de custos e de demanda de manutenção que não são triviais. Então eu acho que não pode se ‘romantizar’.” (SA2). Assumpção e Falavigna (2004, p. 259) observam, também, que “um telecentro não tende a apresentar condições de sustentabilidade”.

Em relação ao financiamento público, o entrevistado SA3 defende que a sustentabilidade é algo essencial para a política de instalação de telecentros, quando executada pelo setor público: “tem que haver sustentabilidade. Isso é uma coisa clássica... (...) ‘Não invista naquilo que você não pode manter’”. O entrevistado IP4 considera, por sua vez, que “economicamente falando, ainda não existe um modelo que possa estar custeando essa democratização”. De qualquer forma, os telecentros sugeridos pelos entrevistados deveriam contar com o governo como indutor das iniciativas e o Terceiro Setor e a iniciativa privada como co-financiadores e mantenedores desses espaços.

Quanto à infra-estrutura de funcionamento, as opiniões dos entrevistados apontaram uma diversidade de modelos, sem que esteja no escopo desta dissertação discutir qual seria o mais adequado para o alcance dos objetivos da política de inclusão digital. Cabe, portanto, mencioná-los apenas para demonstrar que o tema encontra opiniões diversas que precisam ser mais discutidas em fóruns específicos que reúnam todos os agentes institucionais.

O entrevistado SP2 argumenta, por exemplo, que “o caminho brasileiro, durante muitos anos, de todos os países de renda *per capita* mais baixa, vai ser esse caminho do terminal público, de disseminar terminal público, com diferentes arranjos. Públicos, com diferenciados arranjos.”. Para o entrevistado TS4, “isso pode passar, ou não, pela construção física de um espaço”, podendo ser implementados, ainda, “em prédios públicos, em áreas que estavam desativadas ou prédios que estavam fechados”. O entrevistado SA4, por sua vez, argumenta que “pode ser até nas escolas; não digo criar locais (...) telecentros não precisa ser em locais novos. (...) pode ser no supermercado, pode ser a escola, onde você quiser”. Entre os diversos modelos de infra-estrutura para telecentros citados pelos entrevistados, a única forma rejeitada foi aquela que emprega quiosques ou totens de acesso, onde o usuário fica na posição vertical, de pé, de modo equivalente à utilização de terminais bancários.

Toledo (2004, p. 270-274) discute as “modalidades mais populares de fomento governamental à inclusão digital”, quais sejam: (1) *modelo filantrópico de inclusão digital*, que

seria aquele identificado com a instalação de telecentros por organizações não-governamentais e mantidos por doações de empresas e pessoas físicas; (2) *modelo de custeio governamental direto dos telecentros*, “caracterizado por iniciativas governamentais de implantação direta (ou subcontratada) e custeio da operação de pontos de acesso à Internet” e (3) *telecentros comerciais*, nos quais é cobrada uma taxa por tempo de acesso à Internet e utilização de outros serviços (telefonia local e interurbana, serviços de fax etc.).

Esse autor propõe um modelo alternativo a esses três modelos mencionados - baseado no “telecentro comercial” -, no qual cada telecentro seria “uma empresa privada credenciada pelo programa de inclusão digital do governo patrocinador”(ibid., p. 274). Conforme ressaltado anteriormente, não se encontra no escopo desta dissertação discutir qual seria o modelo mais adequado para uma política federal de inclusão digital; de qualquer modo, o modelo alternativo proposto por Toledo (2004) não parece, à primeira vista, atender plenamente aos requisitos de “capacitação” e “desenvolvimento local”, aspectos ressaltados como essenciais pelos entrevistados para uma política efetiva de ID.

Além da implementação da política de inclusão digital por meio de telecentros, o *papel das escolas* (código autônomo) foi ressaltado pelos entrevistados como um outro espaço importante para essa finalidade: “por que não usar o próprio ambiente das escolas para fazer um trabalho de inclusão digital?”, questiona o entrevistado SP3.

Embora apresentem grande potencial para serem um dos pilares da política de inclusão digital no Brasil, os estabelecimentos de ensino da rede pública não contam, em sua maioria, com as condições de infra-estrutura necessárias para auxiliar o alcance dos objetivos governamentais para a ID, conforme destacado pelo Tribunal de Contas da União, em agosto de 2003, por ocasião da apreciação da consulta formulada pelo Ministério das Comunicações quanto à utilização dos recursos do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações – FUST (BRASIL, 2003f).

Conforme será discutido adiante com relação ao código *financiamento para ID*, a inclusão digital via escolas públicas pode ser um dos caminhos para a inclusão digital no Brasil, desde que programas governamentais como o Pro-Info e o emprego de recursos de fundos como o FUST tenham condições de equipar esses estabelecimentos para que não só os alunos tenham acesso à Internet, mas também a comunidade no entorno desses espaços públicos possa usufruir dessas iniciativas. O entrevistado SP9 aponta a diretriz para a ID a partir de 2003: “essas são as duas grandes pernas: de um lado telecentros comunitários, de outro lado conexão nas escolas e

como compromisso dessas escolas se abrirem para a comunidade escolar além dos alunos e dos professores apenas”. Nesse mesmo sentido, o “Relatório Síntese da II Oficina de Inclusão Digital” conclui: “a escola pública deve ser vista como agente na inclusão digital da comunidade onde está inserida, compartilhando a infra-estrutura educacional com a sociedade e viabilizando acessos públicos.” (BRASIL, 2003b, p. 6).

O código *contribuição do Terceiro Setor para ID* expande a discussão iniciada na análise do código *relação Estado-Terceiro Setor* (Subseção 5.1.2 – Variável “Relações Institucionais”), concentrando seu foco na atuação das organizações não-governamentais (ONGs) como atores essenciais à política de inclusão digital.

No período 2000-2002, esse agente institucional participou de modo efetivo das discussões em torno da formulação da política de ID, não tendo havido, entretanto, recursos disponíveis para materializar as ações da política. Os entrevistados acreditam que na gestão de governo iniciada em 2003 esse setor vai continuar influenciando na formulação da política, dependendo, contudo, da existência de fontes de financiamento e da discussão de um plano mais estruturado de ID para que as ONGs atuem de modo mais efetivo nas comunidades com auxílio de financiamento público. Os entrevistados SP1 e SP9 observam: “a operação das coisas na ponta vai ficar com o Terceiro Setor.” (SP1); “o Terceiro Setor eu acho que é um grande parceiro sobretudo na área de inclusão digital, mais significativo, sem o qual nós não vamos realmente conseguir alcançar as comunidades, alcançar os projetos.” (SP9).

A primeira contribuição das ONGs para a inclusão digital seria, portanto, na formulação da política – “as evidências são de que a visão prevalecente desse setor vai influenciar a política de inclusão digital.” (SP2). Essa participação fica bem nítida na promoção de eventos como as Oficinas de Inclusão Digital, onde o setor público discute com os demais agentes institucionais, principalmente do Terceiro Setor, os rumos que a política de ID deve seguir (ASSUMPÇÃO; FALAVIGNA, 2004).

Conforme mencionado na análise do código *telecentros*, a implantação e a sustentabilidade de telecentros é vista como dependente da atuação do Terceiro Setor, ao menos no “modelo filantrópico” de inclusão digital (TOLEDO, 2004), tendo sido digna de registro pelos entrevistados SP1 e SP7, recebendo, entretanto, algumas ressalvas devido à escala limitada dessas iniciativas:

do ponto de vista de um grupo, de sair do nada, com idéia, tal,... absolutamente fantástico: palmas pra eles. Do ponto de vista de política pública isso não é nada. Nós estamos falando de um país com 180 milhões de

habitantes, de tal forma que existe um descompasso entre aquilo que uma ONG realmente pode fazer... (...) E aquilo que realmente é necessário fazer. (SP1)

O Terceiro Setor ele faz de uma maneira (...) filantrópica, social, baseado no modelo filantrópico e é um trabalho bonito, um trabalho necessário(...). Mas ele eu acho que é insuficiente (...). Precisaria ir mais longe. Mas o trabalho é bom. (SP7)

A importância da participação dos diversos atores institucionais, não apenas do Terceiro Setor, mas também da iniciativa privada e Academia, foi consignada no “Relatório Síntese da II Oficina de Inclusão Digital” (BRASIL, 2003b, p. 2):

É necessário estimular a formulação de parcerias para o melhor envolvimento da sociedade nos projetos de inclusão digital. É necessário pactuar os entendimentos entre os atores sobre o que se pretende com inclusão digital. É preciso estabelecer papéis e pontos de integração das ações dos diversos atores – governo, empresas, sociedade civil (comunidade, universidade e organizações não governamentais) com interesses convergentes.

Assim como o Terceiro Setor pode contribuir para o fortalecimento da política de inclusão digital, na análise do código *contribuição da iniciativa privada para ID* buscou-se averiguar a percepção dos entrevistados sobre a participação do setor empresarial nessa política. Essa análise considerou, ainda, o código *responsabilidade social*.

Inicialmente, poder-se-ia perguntar: *qual o interesse da iniciativa privada em apoiar projetos de inclusão digital?* Além de ganhos em responsabilidade social, que serão explorados adiante, o setor privado teria a intenção de aumentar mercados e criar novas oportunidades de negócios, pois seus lucros – “empresa privada é para gerar lucro” (TS2) – poderiam ser conjugados aos esforços governamentais em ofertar a política pública de inclusão digital com vista ao aumento do acesso à Internet – “os limites atualmente existentes à expansão dos negócios pela Internet, são, sobretudo, de provimento de acesso físico à rede” (RUEDIGER, 2003b, p.14). O entrevistado IP2 explica como pode se dar o surgimento dessas novas oportunidades para as empresas:

o governo investe, o setor privado investe, os dois podem ganhar, diferentes formas de ganhos. Ou seja, o governo pode ganhar fazendo uma ação social e revertendo o lucro, ou seja, o lucro social para o benefício da população, e o setor privado, de alguma forma, também precisa ser co-responsável por essa ação. Eu não acredito que, nesse sentido, você consiga separar essas duas entidades - setor privado e setor público. (IP2)

Em termos de responsabilidade social, a percepção dos entrevistados é de que, além do citado aumento de mercados e criação de novas oportunidades de negócios com o aumento da base de cidadãos com acesso à Internet, as empresas contribuem em projetos de ID (1) para se legitimarem junto a seus constituintes externos e internos como organizações responsáveis em causas sociais de seu entorno e (2) para usarem um novo canal de marketing. Quanto ao primeiro aspecto, a opinião do entrevistado TS4 é ilustrativa:

Responsabilidade social das empresas é interesse das empresas. (...) É uma questão de sustentabilidade dos seus públicos, dos seus mercados e do seu entorno. Das suas possibilidades de atuação, inclusive no seu entorno.

A participação ou fomento a projetos de ID pelo setor privado como uma ação de marketing das empresas foi explicada pelo entrevistado IP3 e criticada pelos entrevistados SP9 e TS2, sendo tais críticas devidas ao fato de que as empresas estariam mais preocupadas em melhorar sua imagem, mas não necessariamente em contribuir para a diminuição da exclusão digital, utilizando a ID apenas com um artifício para conseguir esse objetivo de interesse particular:

#### explicação

a ação social é um elemento de propaganda muito forte para a empresa. E é uma propaganda às vezes mais barata do que a propaganda através de mídia. E atinge todas as camadas da população. (...) Então você tem um elemento de propaganda fortíssimo. O investimento em ação social ele (...) é um instrumento de divulgação, de propaganda e que tem retorno. (IP3)

#### críticas

Eu estou cansado de ver iniciativas que gastam cinco vezes mais no livro de fotos sobre a ação que eles patrocinaram, para distribuir para os seus (...) amigos, seus clientes, do que gastaram na própria ação que gerou aquelas fotografias. Então, é um desequilíbrio total. Uma ação que de social tem muito pouco e de marketing tem demasiado. (SP9)

Veja a quantidade de empresas que tem ações significativas em responsabilidade social, mas são significativas do ponto de vista de mérito da idéia. Mas se você for ver a população atendida é muito pouco. Serve para essa empresa capitalizar isso em termos de marketing social. (TS2)

Para evitar desvios ou a prevalência de interesses privados em detrimentos dos fins públicos da política de inclusão digital, os entrevistados defenderam a idéia de que a participação da iniciativa privada tenha parâmetros ditados pelo governo, nos casos em que as empresas se propuserem a atuar em projetos conjuntos com o setor público. Além disso, a indução do governo para o financiamento da política em parceria com o capital privado seria salutar até mesmo para orientar as empresas sobre como essa participação poderia ser implementada.

Ruediger (2003b) resume alguns aspectos dessa discussão em torno dos códigos *contribuição da iniciativa privada para ID* e *responsabilidade social*, argumentando que as ações de inclusão digital tem a possibilidade de serem conjugadas aos interesses das empresas como vetor de eficiência e fator de competitividade nos negócios. Além disso, esse autor defende que “a esfera privada corresponde também a uma exigência advinda de uma nova postura de negócios, não menos importante, referente a sua responsabilidade social” (RUEDIGER, 2003b, p.14 – grifo nosso).

Na análise do código *financiamento para ID* foi averiguada a percepção dos entrevistados sobre como podem ser financiadas as ações relativas à **inclusão digital** (ID) no Brasil com recursos públicos. O código *orçamento* também foi considerado quando as unidades de análise fizeram menção a ele simultaneamente com o código *inclusão digital*.

De acordo com os entrevistados, as fontes de recursos públicos para financiar a ID no país seriam duas: (1) recursos do orçamento anual (fonte Tesouro, por exemplo) e (2) recursos do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST).

Até 2003, inclusão digital não contava com um programa ou rubrica específicos nas leis orçamentárias (Plano Plurianual e Lei Orçamentária Anual), o que passará a acontecer a partir de 2004. Essa medida sinaliza um ganho de importância do tema na agenda governamental, o que deve melhorar o quadro visualizado pelo entrevistado TS2: “eu não vi até agora uma dotação orçamentária condizente com o tamanho do problema. (...) E eu gostaria de ver um esforço nesse sentido.” A utilização de recursos do orçamento foi vista, entretanto, de maneira distinta pelos entrevistados. Para uns, o governo federal não teria condições de utilizar recursos do orçamento anual para implementar projetos de ID, devendo, portanto, fomentar parcerias com outros setores institucionais, como a iniciativa privada; para outros, essa seria uma medida factível, especialmente se os recursos do FUST continuarem sem aplicação, mas, ainda assim, de modo não-exclusivo como única fonte de recursos.

O FUST foi a grande “frustração” entre as iniciativas para inserção do país na Sociedade da Informação, tendo em vista as citações dos entrevistados quanto à não-aplicação dos recursos do fundo (código *barreiras à política 2000-2002* – Subseção 5.1.1 – Variável “Formulação / Integração de Políticas”). O entrevistado SP7 manifestou sua decepção nos seguintes termos: “acho que um dos maiores fracassos diz respeito à utilização do FUST para isso [inclusão

digital]. Até agora o FUST está aí com seus 3 bilhões em caixa<sup>63</sup> – dinheiro ‘carimbado’, você não pode gastar em outra coisa -, e não está conseguindo gastar isso, e a gente não está conseguindo evoluir na inclusão digital.”

Esse fundo é visto como a fonte de recursos que pode impulsionar as iniciativas de inclusão digital no Brasil: “a grande discussão é em relação às questões do FUST, o grande recurso que poderia aí ser utilizado.” (TS3); “acho que inclusão digital... (...) O FUST vai impulsionar isso tremendamente no próximo ano.” (SP11). Caso isso não ocorra ainda em 2004, a tendência é que a percepção negativa possa aumentar em relação à disposição governamental para empregá-lo, tendo em vista que a palavra “fracasso” foi repetida por diversos entrevistados para manifestar a reprovação pelo fato de nenhum gasto ter sido feito por meio desse fundo até o final de 2003: “acho que esse é disparado o maior fracasso em termos de política pública que a gente pode ter num governo. Não conseguir, independentemente de qual seja a explicação ou o motivo, não conseguir pegar esse dinheiro é um fracasso incomensurável nessa área de inclusão digital.” (SP2); “eu acho que a gente falou muito e fez pouco. Acho que um dos maiores fracassos diz respeito à utilização do FUST para isso.” (SP7); “no caso de projetos desse tipo, eu acho que foi deprimente o que aconteceu, principalmente porque se tinha toda aquela expectativa em torno do FUST, o que poderia ser feito com aquilo. (...) o grande fracasso mesmo foi (...) o FUST.” (TS1).

Mesmo com a resposta do Tribunal de Contas da União (TCU), em agosto de 2003, à consulta formulada pelo Ministério das Comunicações (BRASIL, 2003f), no sentido de se definir, entre outras dúvidas propostas por esse órgão, se os recursos do fundo deveriam ser regidos por legislação afeta à prestação de serviços no regime público – ou seja, pela Lei Geral das Telecomunicações, entendimento firmado pelo TCU – ou no regime privado - no qual caberia a Lei de Licitações -, os recursos ainda não foram aplicados em projetos devido a discussões no âmbito do Poder Executivo federal e a consultas públicas para a definição de como será feita na prática tal aplicação, no formato de um novo serviço intitulado “Serviço de Comunicações Digitais” (SCD)<sup>64</sup>.

A expectativa é que os recursos do FUST sejam aplicados, entre outras finalidades, para equipar as escolas públicas – “acho que se esse recurso do FUST já tivesse sido utilizado, as

---

<sup>63</sup> O FUST tinha disponível, em 31/12/2003, o montante de **R\$ 2.675.299.690,70**, conforme pesquisa no Sistema Siafi (Gestão 14902 – Conta 193290200 – Disponibilidade por Fonte de Recursos). Essa informação não estava disponível ao longo do 2º semestre de 2003 – e nem mesmo à data de conclusão desta dissertação - no endereço [www.mc.gov.br/fust/](http://www.mc.gov.br/fust/), onde o Ministério das Comunicações centraliza, na Internet, as informações sobre esse fundo gerido por uma de suas entidades vinculadas, no caso, a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel). No sítio da autarquia ([www.anatel.gov.br](http://www.anatel.gov.br)), esse dado também não foi encontrado à época da finalização da dissertação.

<sup>64</sup> Conforme verificado no sítio da Anatel em abril de 2004.



escolas médias já estariam todas informatizadas e com acesso à Internet hoje em dia.” (IP1) -, sendo que alguns entrevistados não têm idéia de como será feita essa aplicação ou de como esses recursos são administrados: “você fala da universalização das comunicações, tem o tal do FUST, que ninguém sabe direito para onde é que vai essa verba etc.” (TS2); “o recurso do FUST (...) não é ainda acessível, não sei como é que isso vai ser utilizado.” (TS4).

Uma das atuais falhas na legislação que rege o FUST seria, na percepção dos entrevistados, a falta de um conselho gestor que envolva a sociedade civil organizada, a fim de que as decisões de aplicação dos recursos do fundo tenham um fórum de discussão mais amplo na sociedade: “se é fundo público, quem tem que definir é o Estado. E, de preferência, com participação de um comitê que envolva a sociedade civil. (...) Um conselho gestor, sem dúvida.” (SP6); “não tem gestão social, não tem comitê gestor com representação dos usuários, não tem definição sobre quem usa e a cada momento isso pode ser contestado porque esse bolo vai crescendo. Eu não estou nada satisfeito com essa situação, não.” (SP9).

Por ocasião da II Oficina de Inclusão Digital, vislumbrou-se a necessidade de se reestudar a legislação que rege a utilização do FUST, inclusive com a criação dessa instância colegiada citada pelos entrevistados:

É urgente reformular a atual Lei do Fust e sua regulamentação, de modo que esta dê conta da abrangência e grande diversidade de ações de inclusão digital a serem apoiadas, bem como agilizar a aplicação dos recursos deste Fundo na implantação de ações nacionais de inclusão digital. É essencial incluir na reformulação da Lei a criação de um Conselho Gestor do Fundo com participação de representantes da sociedade civil. (BRASIL, 2003b, p. 3 - grifo nosso)

O código *exemplos de projetos de ID* captou a percepção dos entrevistados sobre quais seriam as principais iniciativas de alcance nacional para inclusão digital (ID), tanto em relação àquelas do governo federal como as que são implementadas exclusivamente por organizações do Terceiro Setor. Tendo em vista que inclusão digital não é o foco principal desta dissertação, optou-se apenas por citar as impressões dos entrevistados, sem que fosse aprofundada a discussão.

Foram lembrados projetos implementados por organizações não-governamentais de alcance nacional como o Comitê para Democratização da Informática (CDI) e a Rede de Informações para o Terceiro Setor (RITS), e alguns de organizações de alcance local como o Sampa.org. Como iniciativas públicas, foram citados pelos entrevistados os projetos dos Correios e, especialmente, o Programa “Governo Eletrônico - Serviço de Atendimento ao Cidadão” (GESAC), a cargo do Ministério das Comunicações.

Preferiu-se investigar, primeiramente, os códigos relacionados a oferta e acesso (inclusão digital) para finalizar a subseção relativa à Variável “Oferta / Acesso” com a análise do código *estudo oferta x demanda*. Esse código teve o intuito de captar a percepção dos entrevistados sobre uma das barreiras apontadas nos códigos *barreiras à política 2000-2002* e *barreiras à política 2003 em diante*, tendo em vista sua importância para a eficiência e efetividade da política de governo eletrônico. As mesmas percepções com relação ao governo eletrônico cabem, em parte, para ações públicas de inclusão digital.

A falha apontada em ambas as gestões de governo residiu no fato de não ter ocorrido consulta prévia aos usuários do e-gov no Brasil para a construção de sítios na Internet, o que demonstra uma visão endógena do setor público na disponibilização de informações e serviços: “não há pesquisa efetiva de qual é a demanda” (SP9). Vale lembrar, contudo, que a existência de análise do lado da demanda no desenvolvimento do governo eletrônico é algo raro no mundo, de acordo com as Nações Unidas (2003).

A importância dos estudos oferta *versus* demanda decorre do fato de que o e-gov não é algo tão natural e tão bem aceito pelos cidadãos como se pode supor em princípio (NAÇÕES UNIDAS, 2003), especialmente pela falta de confiança – envolvendo privacidade e segurança – de que os sítios governamentais sejam realmente seguros. Logo, para tornar os sítios mais utilizados e dar um maior retorno em termos de eficiência dos recursos financeiros aplicados e de efetividade das políticas sendo ofertadas via Internet, caberia ao setor público constantemente avaliar seus projetos de e-gov e inclusão digital. Com isso, perguntas como esta proposta pelo entrevistado SP8 poderiam ser respondidas: “onde eu vou focar toda minha atuação para eu maximizar os meus recursos e minimizar os meus custos para poder atender o máximo de pessoas, ou seja, o máximo de cidadãos?”

As Nações Unidas (2003, p. 63) sugerem alguns possíveis fatores que deveriam ser observados ao serem interpretados estudos de oferta *versus* demanda: (1) atitudes públicas específicas de cada local frente a novas tecnologias, e especialmente em relação à Internet; (2) confiança no governo, especialmente como recipiente de informações pessoais; (3) confiança em informação que não é transmitida pessoalmente; (4) força de redes informais e o papel delas para atenuar situações de crise pessoal; (5) nível geral de desenvolvimento humano e (6) impacto das desigualdades no status de acesso a fontes de informação.

O entrevistado TS2 ilustra a presente discussão com um exemplo prático, oriundo de sua experiência na atuação em uma organização do Terceiro Setor, sobre o resultado de uma

pesquisa realizada na periferia da cidade de São Paulo com pessoas das classes C, D e E, acerca do que elas esperavam de serviços de governo na Internet:

Você sabe o que deu em primeiro lugar, com 86%? Serviços de saúde. O cara lá da periferia ele quer poder marcar consulta no posto de saúde pela Internet, em vez de ter que ir às 5 da manhã pra fila pra ficar marcando um lugar. Então, é esse tipo de serviço que precisam ser agora criados. Principalmente na área de saúde. Na área de educação, é a mãe que quer fazer a matrícula do filho numa escola pública, perto de casa, não ter que ir pernoitar na fila com uma cadeira (...) Mas a saúde é a pior situação. (TS2)

Serviços de governo eletrônico voltados para as áreas de saúde e educação também foram ressaltados em estudo realizado por Oliveira, Cunha e Santos Filho (2003). Em pesquisa levada a efeito com pessoas consideradas “excluídos digitais” no Estado do Paraná<sup>65</sup> - pelo fato de não terem acesso a recursos de TIC -, esses autores chegaram à conclusão que a principal expectativa dos cidadãos seria em relação a emprego, seguido de saúde, auxílio aos mais necessitados e, por fim, educação.

Além da falta de consulta prévia aos demandantes de serviços de e-gov, estando os sítios em operação, não houve, na opinião de vários entrevistados de distintos setores, esforços do governo federal no período 2000-2003 no sentido de avaliar se os serviços disponibilizados em seus portais estariam atendendo, ou não, as expectativas de seu público-alvo.

Um exemplo real de como é implementado um estudo da demanda vem do Reino Unido, onde o *Citizens Advice Bureau* (CAB) – uma instituição não-governamental sem fins lucrativos que recebe recursos tanto públicos como privados – auxilia as instâncias de governo a aprimorarem as políticas públicas. A missão da organização é “dar conselhos” aos cidadãos – ou resolver “problemas” – nos mais variados assuntos, funcionando, como parte de seus objetivos, como um formador de opinião para que as políticas públicas sejam melhoradas, a partir de sua experiência e dos dados oriundos das demandas (“problemas”) de seus usuários. Um exemplo de interação do CAB com instituições públicas, em sua tentativa de influenciar serviços e políticas nacionais e locais pode ser consultado em: CITIZENS ADVICE BUREAU, 2004 (resposta a consulta pública sobre uma “estratégia nacional para governo eletrônico local”). “Eles fazem um tipo de uma interface entre as comunidades e o governo eletrônico. (...) É uma ONG. É o tipo de uma ONG.”, explica o entrevistado SP3.

---

<sup>65</sup> “Quanto ao acesso anterior aos recursos de TI, quase a totalidade não tinha experiência na utilização do computador, representando 97,9[%] dos entrevistados. Quanto a ocupação profissional, a predominância era de atividades simples e sem especialização, envolvendo serviços gerais, serviços da construção civil, aposentados e pensionistas, mecânicos, costureiras e semelhantes.” (OLIVEIRA; CUNHA; SANTOS FILHO, 2003, p. 9).

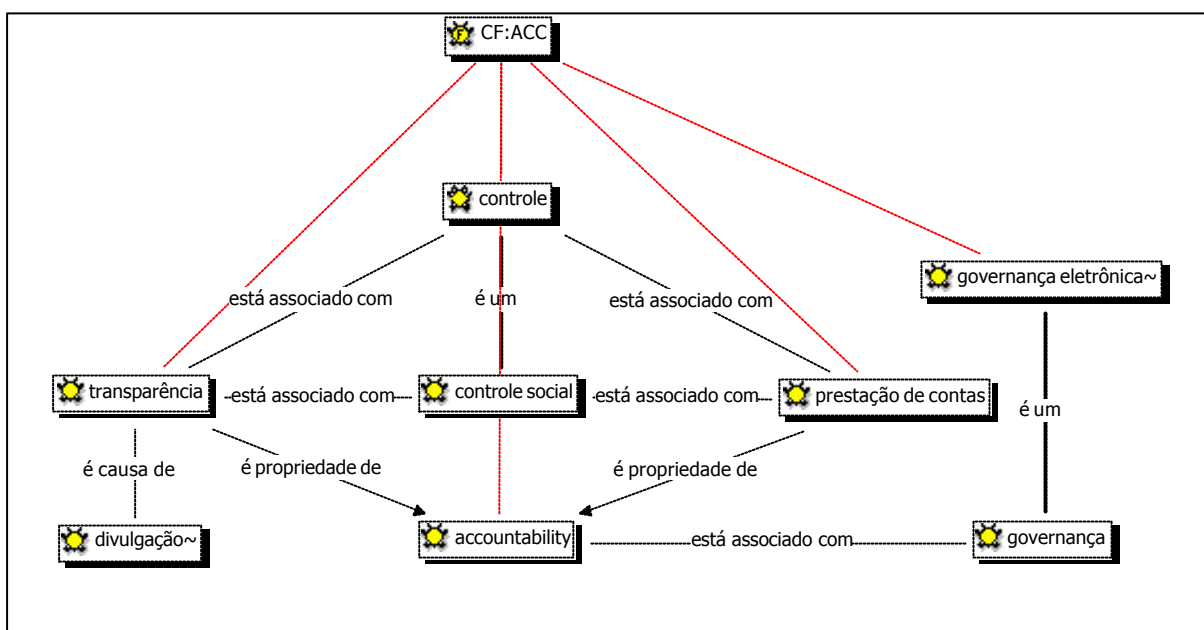
A interação entre o setor público e o Terceiro Setor – nos moldes do CAB no Reino Unido - foi citada pelos entrevistados como uma das maneiras de serem realizados estudo de oferta em relação à demanda tanto para projetos de governo eletrônico como de inclusão digital : “eu acho que o Terceiro Setor poderia muito mais desempenhar esse papel de dizer: ‘olha, a demanda para governo eletrônico é nessa área, não é nessa outra.’” (SP8).

Essa oportunidade foi identificada por ocasião da II Oficina de Inclusão Digital: “pesquisas periódicas para o desenvolvimento de indicadores e metodologias de avaliação, visando o constante aperfeiçoamento e adequação ao público usuário. Estimular a criação de comitês de avaliação para oferecer retorno visando a melhoria dos sítios, envolvendo agentes da sociedade organizada nesse processo.” (BRASIL, 2003b, p. 14 – grifo nosso). Além das organizações não-governamentais, as instituições acadêmicas também poderiam colaborar nessa tarefa, conforme opinião do entrevistado TS2: “aí entra não só as ONGs, mas também centros de pesquisa de universidades etc.”

Os entrevistados ressaltaram, ainda, a necessidade de que os projetos de governo eletrônico e inclusão digital contem não somente com estudos de oferta *versus* demanda, mas que sejam precedidos por projetos-piloto com vista à avaliação de sua funcionalidade e eficiência: “fazer experiências-piloto para que possamos ter resultados a médio prazo, para que a gente possa aplicar.” (SP6); “vamos lançar primeiro esse serviço em tal estado, pra fazer um teste, pra acompanhar, não sei o quê e depois lançar no todo. Ou já lança no todo, mas não adianta só lançar se você não for acompanhar e mensurar um pouco mais cientificamente.” (TS2). Esses projetos-piloto teriam a finalidade de minimizar os riscos de fracasso nesses tipos de programas governamentais, que não seriam incomuns em projetos de e-gov (HEEKS; BHATNAGAR, 2002).

Da análise do código *estudo oferta x demanda* pôde-se perceber que esse é um dos principais desafios a serem enfrentados pelo programa de governo eletrônico brasileiro, pois esse tipo de investigação pode mostrar o melhor caminho para se aplicarem os escassos recursos públicos disponíveis, maximizando a utilização dos serviços de e-gov ofertados ou os benefícios das ações de inclusão digital. Caso a demanda não seja corretamente identificada, mesmo com um bom nível de oferta de serviços, há o risco de os serviços digitais de governo serem subutilizados, com reflexos, inclusive, na governança: “baixa utilização de serviços de governo eletrônico *on line* se parece muito – senão de modo predominante - com um tema de governança” (NAÇÕES UNIDAS, 2003, p. 68 – grifo nosso).

### 5.2.2 VARIÁVEL “ACCOUNTABILITY”



**Figura 14 - Rede - Variável “ACC – Accountability”**

Fonte: elaboração do autor a partir de dados da pesquisa, com apoio do Atlas ti

FAMÍLIA DE CÓDIGOS	ACC – Accountability					
CÓDIGOS	FUNDAMENTAÇÃO					DENSIDADE
	AGENTE INSTITUCIONAL				Total de citações	
	Setor Público	Iniciativa Privada	Terceiro Setor	Setor Acadêmico		
<i>accountability</i>	11	3	6	4	24	3
<i>controle</i>	2	1	0	2	5	3
<i>controle social</i>	4	3	1	0	8	3
<i>prestação de contas</i>	19	3	2	1	25	3
<i>transparência</i>	21	7	9	5	42	5
<i>divulgação</i>	10	4	6	0	20	2
<i>governança</i>	26	14	14	20	74	7
<i>governança eletrônica</i>	18	1	23	13	55	2

**Quadro 18 – Quadro-sintético – Variável “ACC – Accountability”**

Fonte: elaboração do autor a partir de dados da pesquisa, com apoio do Atlas ti

A análise do código *accountability* englobou os demais códigos apresentados no Quadro 18 relacionados a esse construto, quais sejam, *prestação de contas*, *transparência* e *divulgação*. Os códigos *controle* e *controle social*, devido ao baixo grau de fundamentação apresentado, não foram analisados.

A prestação de contas por meio do governo eletrônico foi avaliada negativamente pelos entrevistados: “essa prestação de contas ela é muito pobre” (SP11). Embora exista tecnologia para colocar as informações sobre a utilização de recursos públicos na Internet, essa ainda não é uma prioridade nas ações de e-gov: “a preocupação com prestação de contas ela está muito (...)”

escassa. O governo eletrônico é um instrumento pra isso? É. Mas ainda é mais discurso do que ação. Eu acho que o governo só vai fazer isso na medida em que a sociedade cobrar.” (SP8). Mesmo quando tais informações existem, a linguagem utilizada nem sempre é de fácil compreensão: “acho que a linguagem ela é absolutamente tecnocrata, isso quando você acha a prestação de contas. Elas são ininteligíveis, não se dá pra entender, muitas vezes são panfletárias.” (SP11).

A visão que os entrevistados têm da prestação de contas por meio do e-gov não é diferente do contexto geral no qual está inserida a gestão orçamentária no país, no qual os gastos públicos usualmente não são conhecidos nem compreendidos pela maioria da população:

é cediço que mesmo as camadas mais privilegiadas da sociedade brasileira não têm conhecimento suficiente de como funciona a máquina pública e, muito menos, da sistemática que envolve a elaboração e execução das leis orçamentárias. Os procedimentos são, à vista do cidadão comum, obscuros e não há a publicidade adequada dos atos que afetam diretamente as comunidades. (MEDEIROS; MATIAS PEREIRA, 2003, p.66 – grifo nosso)

O que ocorre com a falta de informações na Internet concernentes à prestação de contas dos órgãos públicos federais é um exemplo de legislação que não se institucionalizou. O fato de a Lei 9.755, de 16 de dezembro de 1998 (BRASIL, 1998), que prevê a divulgação de informações orçamentário-financeiras na *web*, não estar sendo plenamente cumprida pelas unidades governamentais mostra que o mecanismo institucional de coerção – a lei – não foi legitimado por aqueles que deveriam obedecê-lo, exatamente pela falta de instrumentos adequados de sanção. Em estudo de caso realizado por Akutsu (2002), envolvendo 20 portais das três esferas de governo (federal, estadual/distrital e municipal), a conclusão foi a de que, com exceção do Município de Florianópolis, nenhum dos entes cumpre as determinações previstas na citada lei. De qualquer forma, esse autor reconhece que essa legislação já é um avanço no sentido de tornar a gestão pública mais transparente: “se a Lei de Contas públicas não existisse, é muito provável que a maioria dos entes não tivesse disponibilizado nenhum demonstrativo na *Internet*.” (AKUTSU, 2002, p. 71 - grifo do autor).

Além disso, esse quadro relativo à não-institucionalização da “Lei de Contas Públicas” é decorrente do formalismo - característica cultural da sociedade brasileira -, reconhecido pela “discrepância entre as normas prescritas legalmente e as atitudes concretas adotadas quando de sua real implementação” (MACHADO-DA-SILVA et al. 2003, p. 188). O entrevistado SP9 faz menção à interferência do formalismo na prestação de contas, nos seguintes termos: “[a prestação de contas] é fundamental; sim, é o único caminho, mas jamais se limita à mera publicação de todos os documentos, que isso é uma bobagem muito grande.”

O código *transparência*, relativo à impressão dos entrevistados sobre a possibilidade de acompanhar o andamento das ações governamentais por meio da Internet, bem como ter conhecimento dos resultados alcançados, revelou que esta é uma das principais contribuições do governo eletrônico à *accountability*: “a questão da transparência é o maior discurso de governo eletrônico hoje, vamos dizer assim. (...) é o discurso principal.” (SP8); “acho que contribuí muito. Se o governo colocar disponível à sociedade todas as ações que ele toma e qualquer um puder ir lá e verificar o que está sendo feito, é transparência, sim.” (SP5). Para o entrevistado SP11, “o governo eletrônico ele tem um papel (...) fundamental para que esse processo de divulgação, transparência, prestação de contas do governo, ele se efetue de uma maneira eficiente.” (SP11).

O papel do e-gov para o incremento da transparência nas ações do Estado foi ressaltado na última Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação (2004, p. 19 – grifo nosso), como uma das medidas a serem adotadas pelas administrações públicas:

implementar estratégias de e-governo focadas em aplicações que objetivem inovar e promover a transparência das administrações públicas e dos processos democráticos, incrementando a eficiência e fortalecendo as relações com os cidadãos.

O potencial de combate à corrupção, viabilizado por meio de uma maior transparência, também foi um dos benefícios destacados pelos entrevistados: “acho que e-gov tinha que estar junto também com essa vertente, de combate à corrupção, garantia de transparência, significa menos recursos escoados de modo indevido.” (TS2); “aumentar transparência. Outra coisa (...) a corrupção. Como você combate a corrupção com isso é um absurdo.” (SA4). Ferrer e Borges (2004, p. 245) afirmam que o potencial da transparência em e-gov para diminuição da corrupção pode ser sentido, também, em ganhos de eficiência a partir da redução de custos, que seria “decorrente da maior transparência nas ações públicas, uma vez que as brechas para a corrupção são muito menores”.

Embora tenha sido reconhecido o potencial das TIC para que a transparência seja incrementada, o quadro atual no Brasil é visto com restrições pelos entrevistados: “o próprio processo do governo de gastos públicos, a sociedade não tem acompanhamento” (SP11). Não apenas deve ser considerada a inexistência de um efetivo planejamento para que a transparência seja proporcionada pelo governo eletrônico, como o baixo percentual de cidadãos com acesso à Internet no Brasil - aproximadamente 12% - deve ser levado em conta, o que torna o alcance desses instrumentos apoiados nas TIC, de certo modo, limitados a uma pequena parcela da

população. Akutsu e Pinho (2001) também reconhecem esse potencial das TIC, sugerindo que uma maior transparência seja cobrada dos governantes por meio da sociedade civil organizada.

Assim como ocorre com a prestação de contas, a transparência é dificultada, na opinião dos entrevistados, pela maneira como a informação é disponibilizada nos portais do governo federal, sem uma preocupação maior se os dados serão devidamente compreendidos pelos cidadãos: “o que se tem aí nem nós que somos aqui do governo conseguimos entender. Porque ele é feito pra não se entender. (...) É profundamente complexo e difícil isso de entender.”, argumenta o entrevistado SP11. Os entrevistados SP9 e SA2 enfatizaram que, caso a transparência não se reverta em um processo claro e de fácil compreensão nos sítios governamentais, ela pode se tornar mais um instrumento formal, sem maior utilidade para a sociedade, que, nesse caso, ficaria impossibilitada de acompanhar os programas de governo e saber se eles estão, ou não, alcançando os resultados planejados.

Embora o código *controle social* não tenha obtido grau de fundamentação suficiente para ser analisado, as citações dos entrevistados relacionadas à transparência mostraram que esse tipo de controle exercido pela própria sociedade sobre as ações de seus governantes pode ser incrementado com o auxílio do e-governo. Um quadro futuro, propício ao controle social e também à governança, é visualizado pelos entrevistados IP2 e TS4:

você não vai conseguir enxergar o governo(...) não-eletrônico do governo eletrônico. Vai ser tudo parte da mesma coisa. E para a governança eu acho que não precisa nem dizer que a agilidade, transparência, economia, que poderá ser gerado, controle, tanto controle por parte do governo quanto o controle social, que se dará de uma forma muito mais eficaz. (IP2)

a possibilidade de atuação do cidadão no campo político e no acompanhamento das políticas de governo e na interferência e exigindo a transparência do governo também na Internet é um desafio mas que vai ser realidade cada vez mais para a governança no país. (TS4)

Nota-se, mesmo com uma avaliação restritiva em relação ao quadro atual do controle social no Brasil, conforme apontado por Medeiros e Matias Pereira (2003), uma oportunidade para o aumento da transparência: a disposição do governo em incentivar uma maior divulgação de suas ações utilizando a Internet como meio para que os cidadãos acompanhem seus passos pode ser uma grande arma para o incremento do controle social. A *web* pode ser mais um canal para o controle efetivo das ações e projetos das instituições públicas, sendo a informatização considerada por Sato (1997) a grande arma do sistema de controle social no futuro. Para que isso ocorra, é preciso uma grande vontade política, visto que os meios para que as informações sejam colocadas *on line*



dependem de investimentos para viabilizar mecanismos de controle social estruturados com base em informações presentes nos sistemas já existentes (normalmente sistemas estruturadores).

De qualquer modo, vale lembrar que essa forma de controle feita pela própria sociedade ainda é incipiente no Brasil (MEDEIROS; MATIAS PEREIRA, 2003). Mesmo assim, espera-se que um reforço ao controle social por meio de um suporte governamental propiciado pelas TIC, especialmente a Internet, possa ser um dos caminhos para o redesenho das relações Estado-sociedade, com vista a uma maior transparência (RUEDIGER, 2003b).

O objetivo da análise do código *divulgação* foi captar a percepção dos entrevistados sobre o modo como são veiculadas as informações do governo federal por meio de seus sítios na Internet e, especialmente, sobre os próprios serviços de governo eletrônico. A opinião prevalecente é a de que esses serviços precisariam ser mais bem divulgados, conforme manifestações de distintos setores:

O que eu não vejo é muita divulgação disso para a sociedade, ou seja, as pessoas não sabem, mesmo as pessoas que são incluídas digitalmente muitas vezes não sabem o que elas podem conseguir na Internet. (TS5)

muitas vezes até falta um pouco de marketing da própria instituição que montou o seu site em mostrar: “cidadão, olha, através do meu site você pode fazer isso, e isso e aquilo”. Muitas vezes o serviço está lá, é bom, a informação está atual, verdadeira e tudo direitinho, e o cidadão não tem a menor idéia que ele pode fazer isso através da Internet. (SP5)

Mesmo quando há divulgação de quais serviços estão disponíveis e qual é a forma de utilização, nem sempre a linguagem utilizada - assim como ocorre com as ações de prestação de contas e transparência - é de fácil compreensão para quem acessa os sítios do governo federal: “primeiro que as informações são de difícil leitura e outra que elas não estão disponíveis.” (SP8); “a linguagem com que os *sites* e as próprias bases de dados se apresentam (...) são muitas vezes muito técnicos. Você olha aqueles dados, não representam absolutamente nada para você.” (SP11). Embora tenham sido feitas tais críticas, uma boa prática de divulgação de serviços de e-governo no Brasil foi o “Guia das Informações sobre as Ações do Governo Federal Disponíveis na Internet” (BRASIL, 2003k), lançado em 2003 pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Embora se fale em transparência das ações, notou-se em 2003 uma regressão na divulgação das iniciativas do Programa Governo Eletrônico, quando comparada ao período 2000-2002. De modo inusitado, um dos principais programas governamentais que deveria incentivar a divulgação das ações do Executivo federal não soube aproveitar, em 2003, o potencial da Internet

para disponibilizar informações sobre seu próprio progresso, não obstante a existência de diretriz geral nesse sentido para a nova gestão de governo: “tornar disponível a informação pública de maneira largamente acessível e compreensível.” (BRASIL, 2004c, p. 2).

Talvez a exceção a essa crítica tenha sido, no período iniciado em 2003, a atuação da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI/MPOG) e do Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI) na defesa da adoção do software livre como uma opção de governo dentro um debate mais amplo sobre dependência tecnológica (especialmente em sistemas operacionais) – não obstante o comentário dos entrevistados sobre o excesso de exposição do tema em 2003 (cf. código *barreiras à política 2003 em diante* – Subseção 5.1.1 – Variável “Formulação / Integração de Políticas”), em detrimento de outros que, em princípio, seriam mais basilares ao e-gov no Brasil, como a confecção de um plano estratégico que norteasse a política.

Revisadas as unidades de análise relativas aos códigos *prestação de contas*, *transparência* e *divulgação*, o código *accountability* apenas acrescenta algumas opiniões adicionais dos entrevistados sobre a contribuição do e-governo para esse construto no Brasil. Para os entrevistados, o governo eletrônico cria mecanismos de *accountability* à medida que implementa oportunidades – via canais eletrônicos de interação – para que os cidadãos cobrem dos governantes informações sobre o que vem sendo feito com os recursos públicos. Para o entrevistado SP9, isso daria origem a algo como uma “cultura de *accountability*” no setor público: “o governo eletrônico é a forma de isso ser um padrão, uma obrigação do gestor público, uma obrigação constante.”

Entretanto, a simples implementação desses mecanismos de prestação de contas, transparência e divulgação por meio do governo eletrônico, caso não sejam continuamente incentivados e sustentados pelo setor público em seus portais na Internet, não será capaz de tornar essa política um mecanismo de governança eletrônica em benefício da *accountability* - conforme será discutido em código específico adiante. “Isso é muito pouco”, alega o entrevistado SA1, “e não gera uma potencialização da relação política do cidadão com o Estado. Inclusive em termos de cobrar mais eficiência ou mais serviços.”

O cenário de incremento da *accountability* via governo eletrônico, embora reconhecido seu grande potencial, ainda parece incipiente no Brasil, na visão dos entrevistados. Akutsu e Pinho (2001, p. 11) levantam a seguinte dúvida, quanto ao fomento das práticas de *accountability*: “frente à permanência da cultura patrimonialista, e a característica de dominação da democracia delegativa, pode-se esperar que justamente o Estado se abra à penetração e intervenção da sociedade?” O entrevistado SP8 acredita que mesmo com essas características da

sociedade brasileira, a obrigação de transparência no trato dos negócios públicos deve ser do próprio governo: “o ‘fio condutor’ disso aí tem que ser o governo, não pode ser... a sociedade não consegue sozinha fazer isso, o governo tem que fazer.”

“O outro lado da moeda”, segundo esses autores, “é também preocupante: a sociedade está se transformando no sentido de desempenhar um papel mais pró-ativo, questionador do *status quo* delegativo e patrimonialista?” (AKUTSU; PINHO, loc. cit.). Embora afirme que a obrigação de se abrir ao escrutínio público, dar publicidade e ser responsável por suas ações seja do próprio governo, o entrevistado SP8 acredita que, ao mesmo tempo, a sociedade deva exercer pressão no sentido de que a *accountability* passe a ser uma prática institucionalizada na administração pública: “a sociedade precisa cobrar do governo a informação que o governo tem e retém, informações úteis à sociedade. Mesmo que seja para criticar o próprio governo.” Maia (2002, p. 53) adverte, contudo, que “é improvável que iremos alcançar uma cultura política perfeitamente discursiva, na qual todos os cidadãos tenham um interesse ativo em discussões políticas ou questões públicas gerais”.

Haveria, então, de acordo com Akutsu e Pinho (2001, p. 11), o risco de se estabelecer no Brasil, devido à sua tradição histórica de domínio estatal, um “Estado da Informação” ao invés de uma Sociedade da Informação, caso o governo não venha a adotar a *accountability* em sua cultura de gestão e como obrigação permanente perante a sociedade, e, ainda, caso esta não seja capaz de pressionar o governo para que essa conduta se institucionalize no setor público. O quadro restritivo à *accountability* apontado por esses autores é preocupante e não muito distante de uma realidade futura, especialmente se for levado em conta que o Brasil é um país que tem em sua base de formação de políticas públicas características institucionais de autoritarismo e elitismo (MATIAS PEREIRA, 1999).

A análise do código *governança eletrônica* investigou a percepção dos entrevistados quanto à contribuição do governo eletrônico para o fomento à manifestação política e participação da sociedade na formulação, acompanhamento e avaliação das políticas públicas, por meio da Internet, com vista ao incremento da cidadania e da democracia. O código *governança* será tratado na próxima subseção de análise (Subseção 5.2.3 – Variável “Avaliação”).

A Internet e, por conseguinte, o governo eletrônico foram vistos como a grande oportunidade para o incremento da participação da sociedade nas decisões de gestão pública, ou seja, uma “estratégia de consolidação do exercício da cidadania”, de acordo com o entrevistado TS2. O e-gov teria, então, um papel na forma de o governo interagir com cidadãos e organizações

que não somente para disponibilizar informações e serviços, conforme opiniões advindas especialmente de entrevistados do Terceiro Setor.

Maia (2002, p .47) observa que as TIC permitiriam “colocar diferentes parceiros de interlocução em contato, através de ações recíprocas e vínculos virtuais variados, criando um potencial de interação inédito, se comparado com os veículos (...) tradicionais”. Essas novas formas de interação eletrônica teriam impacto direto, também, na governança, ao criarem um novo espaço para interlocução dos cidadãos com os governantes.

A dimensão de alcance territorial do e-gov, por meio de sua infra-estrutura de TIC, e seu potencial de proporcionar mecanismos de governança eletrônica é explicada por Frey (2002, p. 148): “não pode haver dúvidas de que as redes eletrônicas transformam a dimensão de tempo e espaço. A informação é transmitida em tempo real e os contatos podem ser estabelecidos imediatamente, independentemente da distância espacial”. Essa potencialidade do e-gov foi percebida pelos entrevistados IP3 e SP11, os quais entendem que, no caso do Brasil, esse pode ser um dos caminhos para que os cidadãos que se encontram em áreas onde a presença governamental não é expressiva possam ter um canal de interação com o Estado, de modo a tomarem conhecimento das ações de governo e a participarem das decisões.

Um outro aspecto que se sobressaiu nas unidades de análise relativas ao código *governança eletrônica* foi a relação desse tema com a inclusão digital (ID), pelo fato de que os mecanismos de participação não teriam sentido, segundo o entrevistado TS1, caso ficassem restritos a uma parcela muito pequena da população que tem acesso à Internet: “você aumentar o número de serviços prestados via *web*, você aumentar o nível de transparência, mas você não aumentar o número de cidadãos que possa discutir, estar participando disso, não tem muito sentido.” A ID poderia fomentar a e-governança ao capacitar os cidadãos sobre o modo de acessar as informações do governo – tornando-os mais críticos em relação a temas como transparência e prestação de contas, por exemplo -, sendo, a partir desse ponto, na opinião dos entrevistados TS2 e TS4, a “porta de entrada” para essa nova forma de interação Estado-sociedade.

A inclusão digital teria, portanto, um importante papel na governança eletrônica, conforme destacado pelos entrevistados. Essa conclusão é reforçada por Haque (2002, p. 244) com um alerta: “uma das razões mais críticas para a e-governança ser menos efetiva é o problema do acesso dos cidadãos a fontes disponíveis de informação como a Internet”. Esse autor, ao escrutinar as limitações e riscos para a governança eletrônica na Índia, enumera os seguintes fatores

como inibidores desses mecanismos que buscam uma maior participação dos cidadãos por meio da *web*:

- a) *custo do acesso*: “acesso à Internet é muito caro para os pobres em países em desenvolvimento como a Índia.” (ibid., p. 245);
- b) *nível de educação*: “há uma taxa muito baixa de alfabetização em países como a Índia, embora a correlação entre o nível de educação e o uso da Internet é pouco significativa. (...) Por conseguinte, pode haver ceticismo sobre a efetividade da e-governança nesse tipo de contexto onde a maioria sequer pode ler e escrever.” (ibid., p. 245);
- c) *infra-estrutura*: “há limites de infra-estrutura como a disponibilidade de computadores, eletricidade e conexões de telefone. (...) qualquer futura mudança rumo a um acesso igualitário à Internet é improvável, especialmente em países mais pobres como a Índia.” (ibid., p. 245);
- d) *conteúdos*: “o domínio do inglês na Internet restringe o acesso à população que não fala essa língua.” (ibid., p. 245);
- e) *desigualdade no acesso a serviços públicos*: “há algumas implicações adversas da e-governança, incluindo desigualdades na obtenção de acesso a serviços públicos entre várias seções de cidadãos, especialmente entre comunidades urbanas e rurais, entre os educados e os analfabetos, e entre os ricos e os pobres.” (ibid., p. 246).

Praticamente todos esses fatores apontados por Haque (2002) podem ser considerados para a realidade brasileira. Logo, a inclusão digital e o conseqüente aumento no acesso às TIC podem induzir novos mecanismos de governança eletrônica desde que essas limitações sejam combatidas inclusive por meio de outras políticas governamentais – como saúde, educação, saneamento, acesso a meios de comunicação etc. -, mas sempre levando em consideração o papel das tecnologias no auxílio à inclusão social das populações mais desprovidas de recursos.

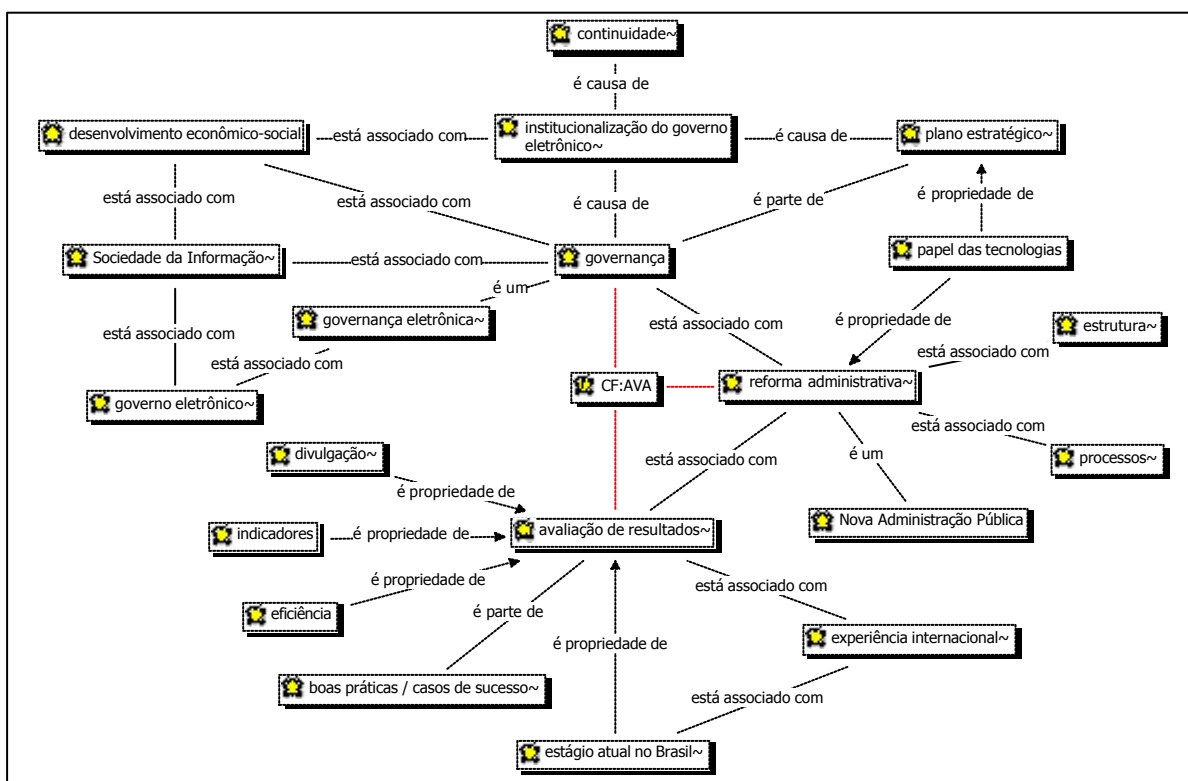
O governo federal sinalizou, para a gestão iniciada em 2003, que a criação de mecanismos de e-governança é uma de suas diretrizes de governo eletrônico: “fazer uso da Internet como um canal de comunicação entre governo e sociedade, permitindo a participação popular e a interatividade com os cidadãos.” (BRASIL, 2004c, p. 2). Tendo em vista o baixo percentual de acesso da população brasileira à Internet, esses mecanismos ainda são vistos pelos entrevistados como uma realidade distante, devido ao seu estágio atual: “está começando. Até porque a Internet ainda não está difundida na sociedade. Mas eu acho que esse é o caminho.” (TS5); “não vejo

nada... quase nada. (...) é muito aquém do que poderia ser.” (SA1); “muito embrionário, praticamente nulo.” (SA4).

Uma maneira de se alterar esse quadro rumo a uma e-governança efetiva seria por meio do incremento das consultas públicas via Internet. Frey (2002, p. 150) argumenta que esse tipo de iniciativa pode fomentar uma “esfera pública virtual”, no contexto de uma “governança emancipatória” (ibid., p. 146), que enfatiza o aumento do poder social, ou seja, a inclusão e o fortalecimento dos não-poderosos nos processos de tomada de decisão política. Maia (2002) observa, ainda, que a Internet reduz os custos da participação política e pode proporcionar um meio de interação através do qual o público e os políticos podem trocar informações de maneira direta, rápida e sem obstáculos burocráticos.

Embora esses autores apontem as potencialidades da criação de uma “esfera pública virtual” (MAIA, 2002), a análise das citações mostrou que esse mecanismo de participação da sociedade, especialmente no momento de formulação das políticas públicas, ainda não vem sendo aplicado de forma adequada no Brasil, pelo fato de não estar regulamentado em legislação e por não poder ser considerado, na opinião dos entrevistados TS1 e SP9, como um verdadeiro instrumento para uma ampla participação social.

### 5.2.3 VARIÁVEL “AVALIAÇÃO”



**Figura 15 - Rede - Variável “AVA – Avaliação”**

Fonte: elaboração do autor a partir de dados da pesquisa, com apoio do Atlas ti

FAMÍLIA DE CÓDIGOS	AVA – Avaliação					
CÓDIGOS	FUNDAMENTAÇÃO					DENSIDADE
	AGENTE INSTITUCIONAL				Total de citações	
	Setor Público	Iniciativa Privada	Terceiro Setor	Setor Acadêmico		
estágio atual no Brasil	21	5	8	12	46	2
avaliação de resultados	4	7	0	1	12	9
boas práticas / casos de sucesso	38	21	12	9	80	4
eficiência	18	10	7	3	38	1
indicadores	8	8	10	2	28	1
divulgação	10	4	6	0	20	2
experiência internacional	30	12	7	16	65	2
reforma administrativa	24	2	3	21	50	6
Nova Administração Pública	0	0	0	4	4	1
estrutura	26	3	3	14	46	7
processos	18	8	7	11	44	3
papel das tecnologias	29	1	4	17	51	2
institucionalização do governo eletrônico	9	5	1	4	19	4
continuidade	21	9	3	14	47	2
plano estratégico	37	1	10	23	71	6
governança	26	14	14	20	74	7
governança eletrônica	18	1	23	13	55	2
governo eletrônico	48	2	37	8	95	2
Sociedade da Informação <sup>66</sup>	21	0	9	1	31	3
desenvolvimento econômico-social	15	1	4	1	21	3

### Quadro 19 – Quadro-sintético – Variável “AVA – Avaliação”

Fonte: elaboração do autor a partir de dados da pesquisa, com apoio do Atlas ti

Esta subseção relativa à Variável “Avaliação” tem por objetivo averiguar a percepção dos entrevistados sobre quatro dimensões relativas tanto ao Programa Governo Eletrônico como ao conceito de governo eletrônico em si: (1) estágio atual do e-gov no Brasil; (2) contribuição do e-governo para a reforma administrativa; (3) institucionalização do governo eletrônico e (4) reflexos na governança. O código *experiência internacional* permeou, quando cabível, a análise dessas dimensões.

A análise do código *estágio atual* teve por objetivo colher as impressões dos entrevistados sobre o Programa Governo Eletrônico no Brasil ante os resultados alcançados no período 2000-2003, envolvendo aspectos de avaliação de resultados, eficiência e indicadores. O código *boas práticas / casos de sucesso* foi analisado na Subseção 5.2.1 – Variável “Oferta / Acesso”. O código *divulgação*, por sua vez, foi abordado na Subseção 5.2.2 – Variável “Accountability”.

<sup>66</sup> Trata do conceito de “Sociedade da Informação” e não do Programa Sociedade da Informação.

As citações dividiram-se igualmente (em quantidade de unidades de análise) em percepções positivas e restritivas quanto ao estágio do e-gov no Brasil, o que mostra que não há uma visão única do total de entrevistados. De qualquer modo, sem que se possa concluir de modo unívoco sobre a política no país, vale mencionar ambos as correntes de opinião.

As opiniões positivas destacaram que a política de e-gov no Brasil estaria num estágio avançado: “o Brasil é um dos países mais avançados em termos de governo eletrônico.” (SA3); “o Brasil tem produzido soluções em TI de relevância mundial e tem experiência de governo eletrônico de importância, assim, muito grande.” (IP3); “a minha opinião é que a gente tem um sistema, uma política de e-gov até bastante avançada. Eu acho que o Brasil tem serviços e tem experiências bastante positivas nesse campo.” (TS4). Mesmo assim, houve a ressalva de entrevistados da iniciativa privada de que haveria a necessidade de continuar aprimorando-a: “existem coisas a melhorar? Existem. (...). Mas, o ponto que nós estamos hoje é bastante interessante para a iniciativa privada.” (IP4); “pra definir o estágio atual do país eu diria que é um estágio ainda inicial e que, sem dúvida, vai avançar.”(IP5)

Mesmo em comparação a outros países, os entrevistados, como o SP6, o SA3 e o SA4, ressaltaram o bom posicionamento do país em relação a outros países: “eu acho que o estágio que a gente se encontra ele é, comparando com outros países, ele é um estágio muito mais próximo a países de Primeiro Mundo do que a países de renda média ou pobres.” (SP6); “em relação ao mundo, estamos bem. O mundo não está melhor que a gente, não.” (SA3); “comparando com outros países do mundo, estamos bastante avançados. Têm poucos países que conseguem fazer (...) transacionais completamente.” (SA4). Vale observar que essas impressões guardam relação com a apreciação que os entrevistados fizeram quanto à maturidade dos portais governamentais (Subseção 5.2.1 – Variável “Oferta / Acesso”).

Essas percepções positivas foram contrapostas por opiniões restritivas quanto à situação presente do governo eletrônico no país. As críticas convergiram para dois aspectos: (1) falta de efetividade do e-gov e (2) pouca penetração da política na sociedade e na própria cultura do serviço público. No primeiro aspecto, os serviços oferecidos pelo governo na Internet ainda teriam um alcance restrito, com pouca efetividade, como ressaltaram os entrevistados do setor público (SP2, SP5 e SP8.)

A política ainda não estaria, também, sendo debatida de uma forma ampla pela sociedade e nem faria parte de uma cultura institucionalizada no próprio setor público. Faltaria, portanto, uma construção política desse processo para que o e-gov passasse a se disseminar com



mais vigor no âmbito do governo a fim de que, num momento seguinte, contasse com maiores discussões nos demais setores institucionais. A opinião do entrevistado SA1 ilustra essa crítica: “a sociedade não está exatamente envolvida no processo. Uma parte pode-se até dizer que participa disso, mas é um segmento muito pequeno e muito vinculado a empresas. Então não tem uma construção política do processo.” (SA1).

Os entrevistados destacaram que a inclusão digital pode ser uma das grandes barreiras ao progresso do governo eletrônico no Brasil em relação ao estágio em que ele se encontra atualmente. A progressão do governo eletrônico – maior número de serviços, incremento na maturidade dos sítios com serviços transacionais e outras melhorias – teria que ser acompanhada por medidas de combate à exclusão digital para que esses benefícios não ficassem restritos a uma pequena camada da população. As seguintes falas demonstram essa preocupação:

esses serviços funcionando, efetivos, enfim, de qualidade, de primeira linha, eles não devem estar limitados a uma elite, que é quem hoje pode estar utilizando serviços de e-gov. (...) Que é quem tem acesso à Internet. A nossa realidade, infelizmente, ainda é de... enfim, às vezes tecnologia de ponta, serviços de ponta, experiências arrojadas, mas para muito poucos. (TS4)

Em termos gerais, a população tem recebido serviços com nível de qualidade médio, através da *web*, seja pra consultas, pra informações, pra verificar a situação, sei lá, no INSS ou no PIS/PASEP, na Caixa, enfim, FGTS, essas coisas, que são interessantes mas, ainda pelo problema da inclusão digital, não atingem a maior parte da população. (IP1)

Percebeu-se que a avaliação que se faz do estágio atual do governo eletrônico brasileiro é beneficiada pela existência dos “casos de sucesso” – conforme explorado na Subseção 5.2.1 – Variável “Oferta / Acesso”, por ocasião da análise do código *boas práticas / casos de sucesso* -, que elevariam seu conceito tanto perante os usuários dos serviços públicos na Internet, que seriam motivados a se lembrar, normalmente, dos serviços de maior maturidade ofertados nos sítios, como nas avaliações que são realizadas em nível internacional, a exemplo daquelas promovidas pela Accenture (2002, 2003) e pelas Nações Unidas (2002, 2003).

Embora o estudo comparativo entre países quanto ao estágio de governo eletrônico não tenha sido o foco desta dissertação, não há como ignorar os trabalhos que são freqüentemente divulgados sobre o progresso dos países em seus projetos de e-governo. Considerando a pesquisa das Nações Unidas (2003), utilizada nesta dissertação como a principal fonte para situar o Brasil ante o cenário mundial de e-gov, nota-se que houve um retrocesso do posicionamento do país em relação ao que normalmente vinha sendo divulgado sobre seu Programa de Governo Eletrônico em estudos diversos, situação que é mais facilmente perceptível quando os dados do país são

confrontados com os de outras nações que se encontram em estágios similares de desenvolvimento de iniciativas na área (a abordagem utilizada para exposição dos dados é apresentada no Anexo A).

O otimismo que se demonstra na literatura nacional – inclusive na acadêmica – não é condizente com os resultados da abrangente pesquisa das Nações Unidas (2003). Tal fato talvez seja explicado pelos *outliers*<sup>67</sup> que colocaram o Brasil em posições privilegiadas nos anos recentes, mas que não estão sendo capazes de manter o país bem posicionado no *ranking*, visto que países que anteriormente se encontravam mais distanciados agora se aproximam do Brasil – ou ultrapassam-no –, por estarem investindo em tempos recentes de forma mais incisiva em seus projetos de e-gov.

As colocações obtidas pelo Brasil, considerando o *ranking* e a estrutura dos índices adotada pelas Nações Unidas (2002, 2003), devem-se, de modo preponderante, ao fato de o país possuir uma presença governamental razoavelmente boa na Internet (refletida no Índice de Medida *Web*), mas fracos indicadores de infra-estrutura e de capital humano (relativos ao Índice de Infra-estrutura de Telecomunicações e de Capital Humano, respectivamente), que deslocam os índices gerais, como o Índice de Prontidão para E-governo, para patamares inferiores. No caso brasileiro, as condições da infra-estrutura, considerando-se os dados apresentados na Tabela 6 - Indicadores Primários do Índice de Infra-estrutura de Telecomunicações (Anexo A), podem limitar a contribuição do e-gov à governança, conforme alertam as Nações Unidas (2002, p. 36): “aspectos como telefonia, custos para o usuário, largura de banda, regulação das telecomunicações devem ser consideradas ao se levar em conta o potencial do governo eletrônico para transformar a governança”.

Ilustra-se a situação anteriormente mencionada, de uma superavaliação do potencial do país em serviços na Internet, por meio da ascensão do Chile, por exemplo. Esse país, na pesquisa anterior das Nações Unidas (2002), figurava no Índice E-gov em 35º lugar mundial e em 3º lugar na América do Sul, enquanto o Brasil figurava nas posições 18º e 1º, respectivamente. Na pesquisa mais recente (NAÇÕES UNIDAS, 2003), o Chile aparece com relação ao Índice de Prontidão para E-governo em 22º lugar no *ranking* mundial e como 1º colocado nas Américas do Sul e Central, superando o Brasil, que consta no *ranking* de 2003 como 41º e 4º colocado, respectivamente.

---

<sup>67</sup> Significa, no jargão estatístico, um extremo desvio da média. Na acepção empregada no texto, o termo foi utilizado para representar projetos como o Comprasnet, os serviços da Receita Federal – especialmente a declaração de Imposto de Renda -, e outros que se posicionam muito acima da média de outros serviços de e-gov, em quesitos como qualidade e reconhecimento público.

A empresa de consultoria Accenture (2003) aponta o decréscimo do Brasil no período concluído em 2002 – no caso de seu ranking próprio, de 19º para 21º lugar no mundo – como tendo sido causado, principalmente, pelo foco nas eleições presidenciais em outubro de 2002, além das eleições para deputados, senadores e aquelas realizadas nos estados (governadores e deputados estaduais), o que significou que as iniciativas de governo eletrônico cederam espaço e tiveram seu interesse reduzido frente a essa outra prioridade.

Mesmo com uma trajetória descendente no período 2002/2003 – ao menos à vista dos números das Nações Unidas (2003) e da Accenture (2003) – há a expectativa de que o Brasil aproveite seu potencial de governo *on line* nos próximos anos e recupere as posições perdidas, considerando que seu Índice de Medida *Web*, que indica o grau em que os governos usam seu potencial de governo eletrônico, posiciona o país em 21º lugar no mundo. Ações que venham a utilizar, por exemplo, os recursos do FUST ou de outras fontes, e que gerem, por conseguinte, reflexos em sítios de governo – foco do Índice de Medida *Web* – podem melhorar, futuramente, a avaliação global do país frente a seus “concorrentes” mais diretos.

O documento oriundo da II Oficina para a Inclusão Digital espelha a preocupação que se deve ter com os números que buscam esse tipo de comparação entre países, quanto à importância de se “interagir com iniciativas similares de monitoramento e pesquisa em outros países, buscando a comparação de resultados e o aprendizado mútuo” (BRASIL, 2003b, p. 13). Logo, mais que uma simples “competição entre concorrentes”, representados por países, os *rankings* servem para medir o progresso que cada país vem tendo em seu caminho rumo à Sociedade da Informação, considerando a evolução natural que o e-gov sofre continuamente no cenário mundial.

Quanto ao código *avaliação de resultados*, as citações não se concentraram em aspectos que permitissem uma análise mais consistente do tema. De qualquer modo, vale comentar, no que tange ao cumprimento das metas estabelecidas para serem cumpridas até o final de 2002 (BRASIL, 2000m), que “os objetivos estabelecidos no Plano de Metas foram muito ambiciosos e (...) só foram alcançados parcialmente” (CHAHIN et al., 2004, p. 36). O governo federal reconheceu ao final de 2002 que “não há processo regular de avaliação sistemática e abrangente do programa” (BRASIL, 2002c, p. 34). Para o período iniciado em 2003, à exceção de indicadores presentes no PPA 2004-2007 (id., 2004b), ainda não foram disponibilizados documentos oficiais que evidenciem, de modo mais detalhado, como serão alcançados os objetivos relativos às políticas de governo eletrônico e inclusão digital.

O código *eficiência* representa mais os ganhos de produtividade – eficiência interna – do que os de efetividade – eficiência externa – na condução da política de governo eletrônico, conforme definições de Lane (1995). A efetividade pode ser relacionada, entretanto, ao código *indicadores*, que será abordado adiante.

A análise relacionada à eficiência mostrou que os entrevistados visualizam os ganhos que podem advir do e-gov a partir de economias geradas pelas compras eletrônicas e pela redução de gastos com licenças de software, por meio da implementação de projetos que utilizem software livre. A essas economias devem ser agregados os resultados apresentados na análise do código *transparência* (Subseção 5.2.2 – Variável “*Accountability*”), quanto ao potencial do governo eletrônico em combater a corrupção e, por conseguinte, gerar redução de custos para o governo. O entrevistado TS2 explica o potencial do e-gov em benefício da eficiência governamental: “cada real arrecadado eletronicamente sai muito mais barato para o governo, tem menos inadimplência, tem menos evasão de recursos, do que cada real arrecadado no sistema tradicional.” Ferrer e Borges (2004) apresentam, por exemplo, um caso de poupança para os cofres públicos, quando confrontadas as formas tradicional e eletrônica de prestação de serviços, especificamente para o caso do Imposto de Renda, no qual, numa estimativa prévia, a recepção na forma tradicional custaria para os cofres públicos US\$ 1,20, enquanto por via eletrônica custaria apenas US\$ 0,10.

O potencial das compras eletrônicas para obtenção de uma maior eficiência na gestão pública foi destacada pelos entrevistados nos seguintes termos: “elas vão facilitar sobremaneira o ganho de eficiência, o ganho de competitividade” (IP5); “talvez essa área de compras, por ser uma coisa que vai representar uma economia de custos, (...) o governo esteja investindo um pouco mais forte nisso.” (TS5). As melhorias seriam sentidas especialmente nos procedimentos internos do governo, ou seja, “na simplificação e na agilização dos processos de compra por meio da eliminação de procedimentos manuais” (FERNANDES, 2004c, p. 241), “com a conseqüente queda nos custos de operação e de preços nas compras” (FERRER; BORGES, 2004, p. 245).

Software livre foi reconhecido pelos entrevistados como um tema estratégico para a gestão de governo iniciada em 2003 (código *estratégia 2003 em diante* – Subseção 5.1.1 – Variável “Formulação / Integração de Políticas”) e, ao mesmo tempo, como uma barreira na análise do código *barreiras à política 2003 em diante* (Subseção 5.1.1), pelo excessivo enfoque tecnológico dado à questão no contexto geral da política de governo eletrônico. De qualquer modo, os entrevistados reconheceram o potencial dos sistemas baseados em códigos abertos para a geração de economias na aquisição de licenças de softwares, especialmente no curto prazo, e na

diminuição do envio de *royalties* ao exterior – vantagem que também foi ressaltada por Silveira (2004).

Compras eletrônicas e software livre representaram o lado positivo da eficiência em e-gov, enquanto o desperdício e o mau emprego de recursos foi apontado pelos entrevistados (como o TS5 e o SP8) como um risco que pode minimizar esses benefícios. A impressão é de que mesmo com recursos limitados no orçamento para implementação de projetos de e-gov, uma das principais barreiras pode ser o início de investimentos sem que se tenha sido feito um prévio planejamento criterioso, especialmente quanto à construção de sítios na Internet.

Mesmo que haja um planejamento adequado para se evitar o desperdício de recursos, as Nações Unidas (2002) advertem que os ganhos em eficiência a serem obtidos com o governo eletrônico normalmente só podem ser visualizados em médio e longo prazo, ou seja, no mínimo em exercício posterior àquele no qual o projeto foi implantado. Fountain (2001, p. 14) lembra que durante a atual “primeira onda do governo digital” – início da migração de informação e serviços para a *web* - esses possíveis ganhos ainda não seriam aparentes.

Para tais economias serem conhecidas em termos quantitativos seria necessário incluir no planejamento dos projetos algum esquema que automaticamente coletasse os dados sobre custos unitários, os analisasse e projetasse os custos da iniciativa como um todo (NAÇÕES UNIDAS, 2002). A redução de custos seria percebida a partir do momento em que ocorresse um aumento do uso dos serviços via *web* pelos cidadãos, sendo que outros benefícios, como rapidez e acurácia na oferta de serviços, satisfação dos usuários e outros, também poderiam ser medidos com essa sistemática.

Para que esse tipo de medição se torne realidade, necessário se faz implementar algum esquema de avaliação de governo eletrônico que considere fortemente o papel dos indicadores de desempenho nos programas governamentais, razão pela qual buscou-se a percepção dos entrevistados quanto ao código *indicadores*. Esse código guarda estreita relação com o código *estudo oferta x demanda* (Subseção 5.2.1 - Variável “Oferta / Acesso”), pois qualquer apreciação sobre o atingimento de objetivos de projetos de e-gov junto a seus usuários depende, primordialmente, da existência de indicadores para que se efetuem comparações entre um critério esperado e uma situação real encontrada.

Ballantine e Cunningham (2002), ao abordarem o caso de uma organização pública britânica da área de saúde, argumentam que os movimentos de reforma administrativa aumentaram de forma significativa a necessidade de coletar informações sobre a performance dos programas

governamentais, o que, em decorrência, passaria a requerer sistemas de informação capazes de lidar com essa nova exigência. Osborne e Gaebler (1992) lembram, ainda, que a medição de performance seria fundamental para a reforma da administração pública. No Brasil, conforme menciona o documento “*Dois Anos de Governo Eletrônico – Balanço de Realizações e Desafios Futuros*” (BRASIL, 2002c, p. 34), “a construção de indicadores de progresso em direção ao governo eletrônico e de avaliação de aplicações é ainda incipiente”, o que confirma a impressão do entrevistado SP12 de que “não existe nenhuma medição de qualidade do que está sendo feito”

Mesmo que o próprio governo federal reconheça o estágio incipiente dos indicadores de desempenho voltados ao e-gov no Brasil, os entrevistados concordam com a importância dada ao tema por autores como Ballantine e Cunningham (2002) e Osborne e Gaebler (1992). Haveria a necessidade, de acordo com os entrevistados SA1, TS4 e TS5, de se estabelecerem metas e objetivos temporais, para acompanhamento *pari passu* dos projetos e, ainda, para a medição da efetividade junto ao público-alvo de cada iniciativa.

O incentivo à implementação de indicadores de desempenho deve ser dado, segundo os entrevistados, não somente a projetos de governo eletrônico, mas também àqueles voltados à inclusão digital (ID). Até 2003 não existiam metas claras para ID no Brasil, sendo que a partir de 2004 essa política já aparece com indicadores – ao menos quantitativos – nas leis orçamentárias (BRASIL, 2004a, 2004b). A expectativa de que o governo federal cada vez mais explicita e discuta esses indicadores foi evidenciada por entrevistados de distintos setores.

A importância de se implementarem indicadores voltados a projetos de governo eletrônico – extensível à política de inclusão digital - é ressaltada por Ballantine e Cunningham (2002) para que os sistemas de informação não representem “vácuos de concepção-realidade” (HEEKS; BHATNAGAR, 2002), exatamente por não estarem as concepções e medições de performance baseadas nas necessidades reais dos gestores públicos e dos demais *stakeholders*, especialmente dos usuários de serviços públicos *on line*.

Para que esse quadro não-desejável seja evitado, Ballantine e Cunningham (2002) defendem que previamente à construção de sistemas computacionais seja adotado pelas unidades governamentais algum tipo de estrutura de medição de performance que considere, por exemplo, dimensões como “qualidade do serviço”, “utilização de recursos” (inclui eficiência e produtividade) e “inovação”. A adoção de uma estrutura como essa, “embora não seja uma panacéia, parece trazer benefícios significativos em termos do projeto de sistemas de medição de performance mais balanceados” (BALLANTINE; CUNNINGHAM, 2002, p. 344).

*O que pode acontecer, então, caso as políticas de governo eletrônico e inclusão digital não contem com indicadores de desempenho adequados para medir seus progressos?*

Uma consequência mais provável é a ocorrência de desperdício de recursos públicos, pois uma política pública que não é devidamente acompanhada e avaliada pode não estar sendo efetiva junto a seu público-alvo, o que minimiza, simultaneamente, os possíveis ganhos em eficiência e efetividade que dela se espera junto à sociedade.

Quanto à inclusão digital (ID), os prejuízos podem ser mais graves ainda, com a perda da oportunidade por segmentos da população de terem acesso às TIC e, especialmente, ao conhecimento e às informações disponíveis na Internet. Essa preocupação foi manifestada por ocasião da II Oficina de Inclusão Digital (BRASIL, 2003b) como uma das medidas a serem implementadas pelo governo federal (indicadores para ID).

Apenas para exemplificar com um caso real de indicadores de desempenho inexistentes ou mal formulados, vale citar que o *General Accounting Office* (2002), entidade fiscalizadora superior dos Estados Unidos, descobriu que o *Office of Management and Budget* (OMB), organização pública que lidera os esforços de e-governo naquele país - cujos projetos são implementados por outras agências governamentais - não possuía todas as informações necessárias para monitorar o progresso e o desenvolvimento de suas iniciativas ligadas a governo eletrônico. A conclusão do *General Accounting Office* (2002, p. 2) foi a seguinte:

sem informação acurada sobre custos, prazos e performance, o OMB não pode assegurar que suas iniciativas de governo eletrônico estão em dia e atingindo suas metas de prover valor aos clientes [cidadãos] e incrementar a eficiência governamental.

A investigação do código *reforma administrativa* no contexto do governo eletrônico está ligada ao que Heeks (2002a) denomina, em termos gerais, de “reinvenção do governo na era da informação”. Essa definição trata, na verdade, segundo esse autor, de uma continuação dos movimentos de reforma do Estado mais amplamente encontrados na literatura acadêmica, mas com uma ênfase maior em dois aspectos relativos aos processos de mudança: um papel maior (1) para a informação e sistemas de informação (isto é, de modo mais aberto) e (2) para a tecnologia da informação nos processos de mudança (isto é, de forma mais amplamente empregada). Esses pressupostos, decorrentes da importância crescente que vem sendo dada às tecnologias de informação e comunicação e ao conceito de Sociedade da Informação, são subjacentes à análise apresentada a seguir.

Ressalve-se que o código *Nova Administração Pública* não foi analisado tendo em vista seu baixo grau de fundamentação, não significando, entretanto, que esse conjunto de teorias não tenha importância ou relação com o tema ora em discussão.

A modernização do aparelho de gestão pública via tecnologias de informação e comunicação (TIC), considerando o governo eletrônico como uma das políticas de gestão pública, foi vista pelos entrevistados como uma das mais eficazes ferramentas para serem empregadas nas iniciativas de mudança pelas quais o Estado está continuamente sendo submetido, conforme enfatizado pelos entrevistados SP2 e SP11.

O próprio entrevistado SP11 alertou, entretanto, para o fato de que o e-gov não pode ser visto como uma panacéia para a reforma administrativa: “eu acho que o programa de governo eletrônico pode solucionar uma gama de problemas. Mas não vai solucionar todos.” Essa ressalva mostra que essa política deve caminhar em paralelo com outras medidas governamentais, nos campos político e econômico, por exemplo, ou mesmo em reforço a uma mudança cultural no interior do setor público, funcionando as TIC como catalisadoras de inovações.

O papel das tecnologias na reforma do aparelho estatal foi visto por diferentes ângulos pelos entrevistados, sendo ressaltados os seguintes: (1) introdução de um novo paradigma vinculado à Sociedade da Informação no modo de funcionamento do Estado e (2) potencial de integração que as TIC podem proporcionar ao Estado, tanto internamente, para sua própria gestão, como externamente, em relação aos demais atores institucionais que com ele se relacionam.

Quanto ao primeiro aspecto, Castells (1996) destaca que a nova “sociedade em rede” traz novas demandas dirigidas ao setor público, no que diz respeito ao seu próprio funcionamento. Para Kumar (1997, p. 170), as TIC substituiriam as “pesadas estruturas burocráticas das organizações mundiais”, o que reforça o papel das tecnologias nessa nova conformação do Estado. O entrevistado SA1 opinou do seguinte modo quanto à influência desse novo paradigma que tem o governo eletrônico com uma de suas facetas:

Eu acho que tem que ter (...) um entendimento do Estado que ele tem que se readaptar a uma nova (...) fronteira, a um novo desafio que está posto com a globalização e as novas tecnologias. Eu acho que o Estado atual não comporta responder com efetividade essas questões a não ser que se reestruture pra essas questões. Mudou o paradigma. Esse é o ponto. (SA1)

Os benefícios que a integração proporcionada pelo e-gov pode trazer internamente ao setor público foram abordados em outros códigos neste capítulo de análise, tanto nos aspectos tecnológicos da integração (englobando a interoperabilidade, conforme análise do código



*integração* – Subseção 5.2.1 – Variável “Oferta / Acesso”) como nos reflexos causados na coordenação horizontal entre as diversas unidades governamentais (código *coordenação horizontal* – Subseção 5.1.1 – “Formulação / Integração de Políticas”). Fernandes (2004b, p. 108) argumenta que, mesmo com a mudança na gestão de governo a partir de 2003, “o e-gov se mantém como promissor eixo para a integração de um amplo leque de projetos e ações do governo federal.”

No sentido de relações do Estado com os demais atores institucionais, as discussões pertinentes à integração foram feitas na análise dos códigos pertencentes à Variável “Relações Institucionais” (Subseção 5.1.2). A oferta de serviços de e-gov e essa “interação social por Internet” poderiam, de acordo com Ruediger (2003b, p. 1), “reforçar mudanças na organização. Por extensão, isso facilitaria uma melhora dos serviços providos pelo incentivo que traria a mudanças organizacionais.” Os benefícios do e-gov para a reforma administrativa, relacionados à integração, foram vistos da seguinte maneira pelo entrevistado SP2:

você usa os potenciais da comunicação eletrônica pra remover de forma muito mais radical as barreiras, os nichos organizacionais. Governo eletrônico pressupõe, do ponto de vista organizacional, um grau de integração e de fluidez dos processos muito... substancialmente maior... do que uma estrutura tradicional, uma estrutura sem a comunicação eletrônica intensiva.

Embora acreditem que as TIC e, portanto, a política de governo eletrônico, tenham um importante papel a desempenhar na reforma administrativa, os entrevistados entenderam que, atualmente, esse potencial não se encontra inserido com a ênfase que deveria na agenda governamental, conforme ilustra a opinião do entrevistado SA2:

eu não vejo o governo ainda se apropriando dessa discussão de sistemas, de gestão pública, de produtividade... Acho que o governo está se apropriando da discussão, sim, da dependência da área tecnológica, da importância de desenvolvimento. Esses “fronts” da questão estão sendo enfrentados, mas os outros, mais ligados à área de Reforma do Estado ainda...

As mudanças que o governo eletrônico pode trazer ao Estado foram vistas pelos entrevistados mais em termos de alterações de processos (alto grau de fundamentação) do que em termos de estrutura (baixo grau de fundamentação). Logo, será abordado apenas o primeiro desses aspectos, embora deva ser levado em conta que tanto as estruturas formais quanto os sistemas (processos) desempenham um papel central em processos de mudança, por envolverem a dimensão de “poder” nas organizações (GALBRAITH, 2000). A diferença de ênfases encontrada nas unidades de análise (citações) pode ser explicada a partir do entendimento que Grande, Araújo e

Serna (2002, p. 14 – grifo nosso) têm do e-gov quando visualizado na ótica da Nova Administração Pública:

a implementação do Governo Eletrônico à luz das características da NGP [Nova Gestão Pública] implica na necessidade de transformações na gestão e organização das Administrações Públicas. O Governo Eletrônico permite que a organização se fundamente no fluxo de informação [processos] mais que na hierarquia [estrutura], implica operações racionalizadas e menos operadores intermediários ou de base.

Na opinião dos entrevistados, as melhorias em processos proporcionadas pelo e-gov deveriam transpor duas barreiras antes de serem usufruídas: (1) dificuldade de integração de processos existentes em distintas unidades governamentais e (2) resistência cultural dos servidores públicos para o redesenho de processos.

O primeiro aspecto está relacionado tanto ao código *integração* (aspecto tecnológico) quanto ao código *coordenação horizontal* (aspecto político), tendo em vista a necessidade de que, previamente à implementação de ações de integração de sistemas e bases de dados para a oferta de serviços na *web*, deve haver entendimentos entre as diversas organizações que gerem os recursos de TI envolvidos.

A resistência cultural do funcionalismo público é uma outra barreira a ser vencida pelo governo eletrônico antes que processos inovadores possam contribuir com a modernização da gestão pública. O entrevistado SP3 argumentou que essas mudanças se defrontam, por exemplo, com a “própria vontade do funcionalismo público de querer que isso aconteça”, enquanto o entrevistado SP9 lembrou que esse processo “não tem nada a ver com TI, tem a ver com o ser humano”. A criação de sistemas de incentivos para a mudança, com vista à implementação pelo *staff* de novas tecnologias, seria uma das maneiras de superar esse problema (NATIONAL AUDIT OFFICE, 2002c).

O *National Audit Office* [NAO] (2002c), ao investigar o governo eletrônico com auxílio da Academia britânica, explica essa barreira originada no setor público como uma espécie de “trauma” dos gestores públicos em implementar custosos projetos de TI - como os de e-gov - tendo em vista a lembrança de fracassos anteriores: “experiência prévia com projetos de TI que ultrapassaram seus orçamentos, trouxeram poucas economias ou mesmo falharam completamente pode levar à relutância em investir em tecnologias baseadas na *web*” (NATIONAL AUDIT OFFICE, 2002c, p. 3). O NAO considera essa barreira “irônica” (NATIONAL AUDIT OFFICE, loc. cit.), pois as tecnologias *web* tendem a ser mais baratas e mais fáceis de desenvolver do que as tecnologias anteriores, além de se prestarem a técnicas de “construir e aprender” muito distintas das

abordagens de grandes projetos de alto risco mais comumente associados às TIC que precederam a geração Internet.

Fernandes (2004b, p. 104) alega que, no Brasil, “experiências mais ousadas, de integração entre o redesenho de estruturas e os processos de trabalho, não foram implementadas de forma mais generalizada.” De qualquer forma, quaisquer iniciativas de reforma administrativa no Brasil precisam contar, pelo que se depreende das opiniões dos entrevistados expostas anteriormente, com a potencialidade das TIC para materializar seus objetivos, a fim de que as mudanças em estruturas e processos se revertam em benefícios para a governança.

O código *institucionalização* buscou a percepção dos entrevistados quanto ao estágio desse processo relativamente à política de governo eletrônico no Brasil. Os códigos *continuidade* e *plano estratégico* não serão analisados nesta subseção por terem sido abordados na Subseção 5.1.1 (Variável “Formulação / Integração de Políticas”). Esses códigos estão relacionados, entretanto, à institucionalização, pois esta depende tanto da continuidade da política, mesmo que se tenham mudanças de governo de tempos em tempos, como da existência de um plano estratégico de e-gov no país para sua completa institucionalização.

As 19 citações dos entrevistados quanto à institucionalização, caso fossem analisadas de modo isolado, não permitiriam chegar a conclusões mais consistentes sobre a percepção dos atores sobre o grau de institucionalização da política de e-gov no Brasil. As impressões foram a de que o governo eletrônico estaria, de um modo geral, em um processo de institucionalização ou num estágio “semi-institucional” (TOLBERT; ZUCKER, 1997), não integralmente concluído. Essa avaliação foi alcançada devido à sustentação do e-gov estar baseada em dois aspectos: uma legislação razoavelmente consolidada e um relacionamento entre atores bem estabelecido em alguns casos – caso do Estado com o Terceiro Setor na política de inclusão digital.

Acredita-se, contudo, que esse tipo de avaliação quanto ao grau de institucionalização do governo eletrônico no Brasil seria muito simplista e restrito caso não se levasse em conta as análises de todos os códigos anteriormente abordados neste capítulo da dissertação (Resultados e Discussão) e que permeiam diversos aspectos desse processo. Procurou-se, com fundamento na Teoria Institucional, investigar a institucionalização por meio de algumas lentes que permitissem um melhor entendimento de como o processo vem ocorrendo no Brasil, quais sejam: (1) lógica institucional; (2) relacionamento entre atores e (3) política de governo eletrônico sob a ótica dos pilares institucionais. Essas três dimensões são exploradas a seguir. As conclusões apresentadas na

Subseção 6.1.5 – Estágio Atual e Institucionalização do Governo Eletrônico no Brasil complementam essa análise.

A lógica institucional do e-gov, que auxilia na identificação de seu grau de institucionalização no Brasil e mostra um retrato da mudança institucional por ele sofrida no período de 2000 a 2003, levará em consideração (1) o setor societário do e-gov (organizações e marco legal) como *nível de análise* e (2) a abrangência nacional do governo eletrônico como *contexto institucional de referência* (excluindo-se, portanto, contextos locais, regionais ou internacionais). Essa análise será procedida com base em cinco das oito dimensões propostas por Scott (2001, p. 202) para o exame da estruturação de setores institucionais, conforme abordado na Subseção 3.1.5 desta dissertação, a saber: a) *centralização de recursos*; b) *unidade de governança*; c) *modo de governança público-privado*; d) *consenso na lógica institucional* e e) *ligações organizacionais*.

Para iniciar essa investigação sobre a *rationale* do setor societário do governo eletrônico no Brasil, pode-se dizer, quanto à *centralização de recursos*, que, conforme análise do código *orçamento* (Subseção 5.1.1 – Variável “Formulação / Integração de Políticas”), os recursos encontram-se dispersos em diversos programas governamentais, não sendo esse um problema em si. O problema, na verdade, seria exatamente a falta de coordenação centralizada da política, capaz de “proteger” as dotações do programa, por exemplo, de futuros cortes ou contingenciamentos. Esse papel, que seria, em tese, do Comitê Executivo do Governo Eletrônico (CEGE), não vem sendo cumprido a contento, na opinião dos entrevistados, pois haveria a “cultura”, no âmbito do setor público brasileiro, de visualizar o orçamento em nichos próprios de cada órgão e não holisticamente, como seria necessário numa política de gestão pública - transversal por natureza - como a de governo eletrônico.

Para a política de inclusão digital (ID), o código *financiamento para ID* mostrou que os recursos disponíveis para essa política não estariam concentrados em uma única fonte, contando com recursos do próprio Tesouro, do FUST – ainda não utilizados - e, eventualmente, de empresas em projetos executados de modo isolado ou em parceria com o Terceiro Setor. Ressalte-se que até 2003, a ID não contava com um programa ou uma rubrica específica nas leis orçamentárias (Plano Plurianual e Lei Orçamentária Anual).

A *unidade de governança* examina se as estruturas de governança são congruentes na jurisdição e consistentes no sistema de regras enunciado e imposto. A análise dos códigos da Variável “Estrutura Legal” (Subseção 5.1.4) mostrou que o pilar regulativo tem um peso importante para nortear o modo como os atores institucionais se relacionam no setor societário do e-gov. Nos

aspectos macro da política, a existência de um comitê estratégico, instituído em 2000 por meio de decreto presidencial – o CEGE – e que mantém atualmente sua estrutura básica de funcionamento, mostra uma certa estabilidade da legislação. Nos aspectos micro, a legislação relacionada ao software livre foi vista como incipiente e aquela relativa à certificação digital foi avaliada em um bom patamar de desenvolvimento.

Esse quadro que, em princípio, indicaria a existência de uma estrutura de governança num bom estágio de desenvolvimento, ao menos no pilar regulativo, deve ser confrontado com a possibilidade de os aspectos formalísticos – característicos da sociedade brasileira (MACHADO-DASILVA et al., 2003) - estarem predominando nas relações entre os agentes institucionais, o que demandaria uma aceitação tanto moral quanto cultural da política nos demais pilares – normativo e cognitivo, respectivamente – para que o setor contasse com uma efetiva unidade de governança. A simples existência do marco legal do e-gov não seria suficiente, portanto, para lhe garantir a unidade de governança.

A relação entre as autoridades públicas e privadas na estruturação do e-gov - *modo de governança público-privado* – foi explorada no código *relação Estado-iniciativa privada* (Subseção 5.1.2 – Variável “Relações Institucionais”), oportunidade em que a análise ressaltou que a participação do setor empresarial seria benéfica ao setor tendo em vista a possibilidade da entrada de recursos financeiros privados em projetos públicos e a introdução de novas tecnologias, além de um incremento à governança decorrente do próprio relacionamento entre esses agentes institucionais.

O controle sobre o setor se tornaria uma preocupação do Estado quando do repasse de tarefas ao setor privado, pois haveria uma predominância da visão “cliente-fornecedor” em vez de uma perspectiva de efetiva “parceria”. A partir de 2003, houve a percepção de que o Estado estaria tentando aumentar o seu controle sobre o setor por meio de medidas que visaram redução de custos, a serem alcançadas com renegociações contratuais do governo federal com seus fornecedores e com uma política de incentivo à implementação de sistemas baseados em código aberto – o que gera economias ao menos em curto prazo na aquisição de licenças.

O *consenso na lógica institucional*, a principal das cinco dimensões de Scott (2001) para os fins de explorar a lógica do e-gov, mostra que os atores seguem e aderem às mesmas crenças gerais e receitas de ação ao implementar as atividades do setor societário do e-gov. Esse raciocínio é decorrente da análise dos códigos da Variável “Relações Institucionais” (Subseção 5.1.2), que mostrou alguns bons relacionamentos setor-a-setor – Estado-Terceiro Setor, por

exemplo -, mas não de um modo generalizado na política, o que resulta na ausência de um plano estratégico para governo eletrônico capaz de envolver em pé de igualdade todos os agentes institucionais. Mesmo sem esse plano, há um razoável entendimento sobre quais são as crenças gerais e receitas de ação a serem seguidas pelos distintos *stakeholders* na política de e-gov.

Para a política de inclusão digital, ainda não estaria bem compreendida a lógica de ação do setor privado, por exemplo. As críticas foram feitas na análise do código *contribuição da iniciativa privada para ID* (Subseção 5.2.1 – Variável “Oferta / Acesso”), ocasião na qual ficou evidenciada uma falta de consenso dos entrevistados quanto aos interesses das empresas em apoiar essa política, ou seja, se estariam sendo privilegiados interesses próprios dessas organizações – ganhos em marketing, responsabilidade social para legitimação junto a constituintes e outros – ou o interesse público.

O último aspecto da estruturação do setor societário - as *ligações organizacionais* - aborda a extensão na qual há um número relativamente grande de conexões formais e informais entre atores organizacionais no setor. Conforme restou evidenciado no exame das Variáveis “Relações Institucionais” (Subseção 5.1.2) e “Estrutura Legal” (Subseção 5.1.4), as conexões formais são regidas pelo pilar regulativo, ou seja, o marco legal do setor. Nele está definida a maneira, por exemplo, de interação de atores externos com o governo na etapa de formulação da política de governo eletrônico, por meio da participação de convidados nas discussões nos comitês técnicos do Comitê Executivo do Governo Eletrônico. As ligações informais predominam, por exemplo, na política de inclusão digital, pois mesmo não havendo uma norma legal que discrimine o modo de interação com o Terceiro Setor, nota-se que esse ator institucional influencia a política, fruto de um bom relacionamento com o setor público e mesmo com os demais setores. As Oficinas de Inclusão Digital são um exemplo de evento onde essas relações informais podem ser observadas de fato.

Explicitada a lógica institucional do governo eletrônico no Brasil, resta avaliar sua institucionalização sob outros dois aspectos: (1) relacionamento entre atores e (2) política de governo eletrônico sob a ótica dos pilares institucionais (SCOTT, 1994, 2001). Jepperson (1991, p. 146) avalia essa duplicidade de enfoques quanto à institucionalização do governo eletrônico, pois definir “se um objeto é uma instituição é (...) relativo a uma dimensão particular de relacionamento”. Além disso, “para considerarmos se um objeto é uma instituição depende do que estamos considerando como sendo nosso problema analítico” (JEPPERSON, loc. cit.).

No caso dos relacionamentos entre os atores que compõem o setor societário do governo eletrônico, o ponto de vista refere-se às relações institucionais na formulação e implementação da política e, no segundo foco, pretende-se avaliar até que ponto a política está, ou não, institucionalizada no Brasil (grau de institucionalização), utilizando-se o ferramental analítico baseado nos três pilares institucionais propostos por Scott (1994, 2001).

Quanto ao relacionamento entre atores, pode-se chegar a algumas conclusões sobre a institucionalização das relações que conformam o setor societário do governo eletrônico no Brasil e que podem, portanto, institucionalizar, ou não, essa política pública propriamente dita. No caso do e-gov em sentido estrito – excluídas as políticas relativas a inclusão digital (ID) e Sociedade da Informação – nota-se que estão parcialmente institucionalizadas as interações do setor público com a iniciativa privada, especialmente nas relações cliente-fornecedor e em compras eletrônicas. O setor acadêmico tem participação na pesquisa voltada a aspectos tecnológicos e baixa influência na pesquisa em ciências sociais, especialmente avaliação de resultados de programas governamentais.

Na política de inclusão digital, o papel do Terceiro Setor está institucionalizado junto ao setor público, sendo que a iniciativa privada parece não ter encontrado, ainda, qual o seu espaço de contribuição nessa política, parecendo estar num estágio de pré-institucionalização (TOLBERT; ZUCKER, 1997). A Academia tem pouca contribuição na política de ID, mas, por outro lado, contribuiu de modo significativo nas discussões para a política de Sociedade da Informação (Programa SocInfo), devendo ser lembrada, ainda, a importância desse setor para o início da Internet no Brasil: “o setor acadêmico foi crítico na montagem da Internet. Basicamente a Internet brasileira deve a grande massa crítica ao setor acadêmico e a algumas ONGs” (SP1).

Para se chegar a conclusões sobre a institucionalização da política de governo eletrônico, serão utilizados, por fim, como suporte analítico, os três pilares institucionais propostos por Scott (1994, 2001), lembrando que cada um deles é um “ingrediente vital das instituições” (SCOTT, 2001, p. 51) e que cada um deles tem uma importância relativa dependendo da situação de construção da realidade que se quer examinar (MACHADO-DA-SILVA et al., 2003).

Quanto ao pilar regulativo, depreende-se que este é o de maior peso para a sustentação da política. O marco legal do governo eletrônico mostra-se razoavelmente bem estruturado – com as ressalvas feitas anteriormente ao se explorar a dimensão *unidade de governança*, utilizada para explicar a estruturação e a lógica institucional do setor (SCOTT, 2001). Nesse pilar, dois aspectos se sobressaem: (1) a capacidade de *enforcement* do governo federal, ou

seja, sua habilidade em moldar a interação entre os atores a padrões aceitáveis e reduzir a incerteza e (2) o mecanismo regulativo corporificado no orçamento público.

O primeiro aspecto mostra que o fato de o governo ser o ator que emite as leis e as normas do setor lhe confere essa capacidade de *enforcement*, mas, não necessariamente, dão legitimidade automática às suas ações nesse mesmo setor. Um exemplo é a “Lei de Contas Públicas” (BRASIL, 1998), que, em consequência do formalismo (MACHADO-DA-SILVA et al., 2003), não alcançou legitimidade entre os órgãos governamentais que deveriam disponibilizar informações orçamentário-financeiras na Internet.

Quanto ao orçamento, conforme explorado no código específico (Subseção 5.1.1 – Variável “Formulação / Integração de Políticas”) e abordado anteriormente na dimensão *centralização de recursos* relativa à estruturação do setor (SCOTT, 2001), esse pode ser considerado uma grande barreira à institucionalização do governo eletrônico, tendo em vista que não há garantias que a fase de formulação vai ter o reflexo esperado à época de disponibilização de recursos, podendo os projetos que compõem a política sofrer cortes ou contingenciamentos que não podem ser evitados pelo Comitê Executivo do Governo Eletrônico, exatamente pela falta de coordenação orçamentária centralizada da política.

O pilar normativo aborda os aspectos representativos, constitutivos e normativos da política de governo eletrônico, atendo-se aos valores e normas vigentes (SCOTT, 2001). O primeiro aspecto – representativo - está relacionado à lógica institucional do setor, tendo sido investigado anteriormente por meio das dimensões propostas por Scott (2001, p. 202) para o exame da estruturação de setores institucionais, especialmente quanto à dimensão *consenso na lógica institucional*.

Os aspectos constitutivos referem-se à natureza dos atores e à sua capacidade de ação, além de considerar sua própria construção social (BERGER; LUCKMANN, 1966), ou seja, os atores não atuam “por acaso”. Essa dimensão do pilar normativo foi tratada na análise dos códigos pertencentes à Variável “Formulação / Integração de Políticas” (Subseção 5.1.1), especificamente quanto ao código *plano estratégico*, no qual ficou evidenciada a necessidade de se abrirem as discussões sobre a política de governo eletrônico de uma forma mais ampla e efetiva aos agentes institucionais externos ao setor público.

Outros subsídios aos aspectos constitutivos advêm da análise dos códigos relativos à Variável “Relações Institucionais” (Subseção 5.1.2), onde ficaram consignados alguns exemplos de qual seria a natureza e capacidade de ação de alguns atores institucionais, considerando o e-gov



como uma política que depende fortemente das redes interorganizacionais para o alcance de sua efetividade (FOUNTAIN, 2001). Para a política de governo eletrônico, a iniciativa privada, por exemplo, teria um papel importante na introdução de capital privado em projetos de e-gov, enquanto a Academia estaria dando contribuições importantes na pesquisa voltada a temas tecnológicos. Já o Terceiro Setor tem pouca capacidade de contribuição à política de inclusão digital caso implemente projetos de forma isolada do setor público, que é o agente institucional capaz de dar escala às ações.

Os aspectos normativos tratam das prescrições de comportamento por meio de papéis, rotinas e scripts. Podem ser implícitos, como crenças amplamente compartilhadas, ou explícitas, como as normas propriamente ditas. Estas – os mecanismos coercitivos - foram tratadas na Variável “Estrutura Legal” (Subseção 5.1.4), tendo sido apresentadas algumas conclusões anteriormente ao ser abordada a na dimensão *unidade de governança*, uma das componentes da estruturação de setores institucionais proposta por Scott (2001). Aquelas, ou seja, as crenças amplamente compartilhadas foram investigadas, por exemplo, quanto ao papel de cada agente institucional na formulação e implementação das políticas de governo eletrônico e inclusão digital [ID] (Variável “Relações Institucionais” – Subseção 5.1.2).

O terceiro pilar institucional, o cultural-cognitivo, trata dos sistemas de significação e padrões relacionados de comportamento dos atores institucionais, ou seja, dos significados que os constituintes do processo dão às ações, estando relacionados à aceitação de pressupostos. Esse pilar considera os padrões de comportamento dos agentes na interpretação desses significados. Um primeiro exemplo de como a política de e-gov pode ser influenciada por esse pilar é o papel do formalismo na aceitação das leis e normas que incidem sobre o setor. Mais eficaz que os mecanismos de sanção, especialmente na sociedade brasileira, está a aceitação cultural dos constituintes das relações regidas por tais normas para que as situações previstas na legislação encontrem correspondência na realidade social.

Um exemplo de pressuposto dominante na política de ID – embora não tenha sido objeto de consenso entre os entrevistados -, por exemplo, é a de que o Terceiro Setor estaria legitimado a atuar em causas sociais, na implementação do que é conhecido como “modelo filantrópico” de inclusão digital (TOLEDO, 2004), crença que já estaria culturalmente sustentada no Brasil. Essa legitimidade não foi reconhecida plenamente pelo total de entrevistados pelo fato de existirem organizações não-governamentais (ONGs) com interesses supostamente escusos, que poderiam não se encaixar nessa crença geral de benevolência que seria intrínseca às ONGs.

O código *governança* investiga os possíveis reflexos do governo eletrônico na governança, englobando o conceito de e-gov em si e o programa federal de governo eletrônico. A análise conta, ainda, com os códigos *Sociedade da Informação* e *desenvolvimento econômico-social*. O código *governança eletrônica* foi abordado anteriormente, na Subseção 5.2.2 (Variável “*Accountability*”).

Inicialmente, procurou-se nas unidades de análise a percepção dos entrevistados sobre o conceito de governança, a fim de verificar sua aderência à definição utilizada nesta dissertação, tendo em vista que a literatura acadêmica e não-acadêmica ainda não consolidou uma definição única sobre esse construto (MINOGUE; POLIDANO; HULME, 1998). A governança foi vista de diversas formas: como um processo para implementação pelo setor público de suas políticas; como um processo mais complexo que extrapolaria as fronteiras do Estado; como um ambiente propício para implementação das ações de governo – semelhante à “boa governança” de Sabourin (2000) – e, finalmente, como um conceito entrelaçado com os de “governo eletrônico” e “governo”. As opiniões a seguir apresentadas representam cada um desses pontos de vista:

processo voltado à gestão pelo setor público de suas políticas

esse ajuste que eles estão fazendo tem justamente a ver com governança, que é a capacidade do Estado de produzir, de implementar as políticas, programas etc. (IP1)

processo mais amplo que envolve o setor público e demais agentes institucionais

um processo que impacta de tal forma a economia e as relações sociais, e o fluxo de informação da decisão racional de indivíduos, de grupos, enfim... Como isso não vai... aplicado de forma extensiva na estrutura do Estado e na relação política com a sociedade, não impactaria todas... todo o desenho de políticas públicas e escolhas públicas feitas. Impactaria enormemente! (SA1)

ambiente propício à implementação das políticas públicas

O governo tendo as suas ações pré-definidas ele contribui diretamente para a governança justamente por você estar dando uma situação mais agradável no desenrolar das ações. Então, eu acredito que o trabalho que está sendo feito a nível de governo eletrônico é justamente com essa finalidade. (IP4)

governança imbricada a governo eletrônico e governo

Eu acredito que, na realidade, ela pode ser encarada como um meio, mas no fundo eu não acredito que você vá conseguir, dentro em breve, separar governo eletrônico de governo. Você não vai conseguir separar governança de governo eletrônico. Eles vão se tornar uma coisa única. (IP2)

Apesar de ser um campo ainda com muitas oportunidades para a investigação acadêmica, no sentido de se alcançar uma melhor definição de conceitos, a governança já é

razoavelmente bem compreendida como um fator de destaque no contexto do governo eletrônico. Oliveira, Cunha e Santos Filho (2003), em estudo de caso realizado junto a um grupo de pessoas sem acesso aos recursos de TI – intitulados “excluídos digitais” por esses autores - sobre quais seriam as expectativas desse grupo com relação à utilização de tecnologias pelo governo, concluíram que a governança é percebida como um dos focos prioritários em programas de governo eletrônico, igualando-se ao potencial da oferta de serviços públicos *on line* proporcionada pelo e-gov.

Para o entrevistado TS6, o governo eletrônico seria “o melhor meio” para o incremento da governança. As opiniões dos entrevistados se concentraram em três dimensões, quanto a esse potencial do e-gov: (1) ganhos em eficiência, transparência e controle; (2) melhor interação interna e externa ao governo com a utilização das TIC e (3) governo eletrônico como política de gestão pública contribuindo com as demais políticas públicas. Essas dimensões coincidem com a opinião do Banco Mundial (2003a) no que diz respeito à construção da *boa governança*, no sentido de o governo eletrônico trazer possíveis resultados em relação aos seguintes aspectos: menos corrupção, maior transparência, maior conveniência [aos cidadãos], aumento de receitas e/ou redução de custos.

O primeiro dos aspectos mencionados – ganhos em eficiência, transparência e controle - foi expresso da seguinte forma pelo entrevistado IP2:

para a governança eu acho que não precisa nem dizer que a agilidade, transparência, economia, que poderá ser gerado, controle, tanto controle por parte do governo quanto o controle social, que se dará de uma forma muito mais eficaz. (...) nesse processo, com a introdução de melhores mecanismos de governo eletrônico, a governança se dará de uma forma muito mais, eu diria, saudável (IP2)

Os entrevistados perceberam, ainda, que o governo eletrônico pode contribuir com a governança em seu papel de facilitador das demais políticas públicas, ao incrementar a gestão pública com auxílio das tecnologias. O atual estágio de utilização das TIC nas organizações, inclusive as públicas, e a complexidade na interação entre as diversas políticas públicas, mostram que o e-governo é uma política essencial para a gestão do aparelho estatal, daí sua contribuição à governança, segundo os entrevistados SP7 e TS3.

Reconheceu-se o potencial do e-gov para o incremento da governança, conforme falas dos entrevistados SP8 e IP2: “que benefício isso traz para a governança? Eu acho que traz uma sociedade mais organizada, uma sociedade mais madura, uma sociedade mais desenvolvida (...)” (SP8); “a experiência que nós temos é que ele realmente aumenta a melhoria da governança

naqueles países que tiveram sucesso na implementação eficaz, efetiva em governo eletrônico”(IP2). Houve, entretanto, a ressalva de que o estágio atual de emprego desse potencial ainda seria incipiente no Brasil: “eu acho que a contribuição do e-gov para a governança ainda pode ser muitíssimo melhorada”(SP3); “ainda falta muito pra essa realidade do e-gov alimentar a governança no país, ainda falta bastante.” (IP1).

*Como aprimorar, então, a governança?* Kakabadse, Kakabadse e Kouzmin (2003, p. 55-56) propõem uma “governança descentralizada”: temas locais devem ser tratados no nível local, temas societários no nível de estado, e temas globais nos níveis regional e internacional. A fim de melhorar a qualidade da governança democrática - tornando a governança mais eficiente e acessível aos cidadãos -, o desafio estaria, de acordo com esses autores, em tratar tal discussão como um tema de “política pública” e não como um tema de “tecnologia”.

Os reflexos do governo eletrônico na governança foram percebidos pelos entrevistados, também, no contexto da Sociedade da Informação. O primeiro foco ressaltado nas unidades de análise foi a necessidade de fortalecimento das relações entre os atores institucionais, cabendo o papel de liderança ao setor público: “a gente para entrar, um país ingressar na Sociedade da Informação o governo é o carro-chefe.” (TS6); “o Estado é um ator de certa forma, em hipótese alguma descartável (...). O Estado é um ator fundamental.” (SA1). O governo seria, portanto, o agente indutor das mudanças, de acordo com o entrevistado SP7.

A governança, nesse sentido, seria um construto mais complexo do que simplesmente a implementação efetiva das políticas públicas pelo governo: as relações Estado-sociedade ganhariam importância à medida que governo eletrônico e Sociedade da Informação passassem a fazer parte de uma ampla agenda política de discussões. Esse entendimento pôde ser percebido nas falas dos entrevistados SA1 e SP7.

O segundo aspecto destacado no contexto da Sociedade da Informação foi a possibilidade de o governo eletrônico contribuir para o desenvolvimento econômico-social do país, o que traria reflexos positivos à governança. A Intosai (2003, p. 6) afirma que estudos comparativos entre diferentes países mostram que “a maturidade do e-governo tende a refletir o nível de desenvolvimento econômico, social e democrático de uma nação”. Os entrevistados acreditam que as TIC podem trazer dividendos à governança caso o país seja capaz de implementar políticas que aproveitem esse potencial, conforme exemplificado na fala do entrevistado SP6:

o que eu estou querendo dizer é que a tecnologia da informação e comunicação - as chamadas TICs - são tão importantes hoje para um país como o Brasil que daqui a gente pode dar um salto e pular anos de atraso,

que requereria, na verdade, um status de ministério, recursos próprios, incentivos próprios, porque ia concentrar foco. Portanto, as coisas iriam mais rápido, ia dar um fôlego muito maior para as indústrias de TI no país. (SP6)

A opinião prevalecente é de que há um enorme potencial a ser ainda explorado para que o e-gov no Brasil tenha reflexos na governança. Essa percepção dos entrevistados deve ser ponderada em conjunto com o fato de que o emprego de tecnologias é apenas um dos muitos aspectos que podem impactar a ação coletiva e o papel dos governos: há forças culturais, institucionais e políticas que são próprias de cada país e que devem ser levadas em conta (NYE JR., 1999). A tendência é que a difusão das atividades de governança passe, cada vez mais, do sentido Estado-sociedade para o inverso, ou seja, cada vez mais os atores externos ao setor público passarão a influenciar na agenda de governança, como decorrência de fenômenos como a globalização e a Sociedade da Informação (NYE JR., 1999).

## 6 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

### 6.1 CONCLUSÕES

Este item sumariza os resultados encontrados no Capítulo 5 - Resultados e Discussão e visa responder ao **objetivo geral** a que se propôs a presente pesquisa, qual seja, *identificar o estágio de institucionalização do governo eletrônico no Brasil, considerando as relações entre os atores institucionais envolvidos, e os reflexos dessa política nas condições de governança do Estado, no nível federal*. O marco teórico anteriormente apresentado será de suma importância tanto para apoiar as observações a seguir expostas como para embasar as conclusões a seguir apresentadas, oriundas da análise dos dados.

Esta subseção está subdividida em seis partes, englobando os quatro **objetivos específicos** da dissertação, sendo que as duas primeiras subseções “6.1.1 – Política, Estrutura e Tomada de Decisão no Âmbito do Programa Governo Eletrônico” e “6.1.2 – Contexto Institucional e Interação entre Atores” cobrem a Dimensão I – Contexto Institucional (cf. Quadro 7 – Modelo de Análise da Pesquisa) e as demais subseções a Dimensão II – Resultados.

As Subseções “6.1.5 – Estágio Atual e Institucionalização do Governo Eletrônico no Brasil” e “6.1.6 – Contribuições para Reforma Administrativa e Reflexos na Governança”, além de cumprirem com o último dos objetivos específicos, têm o intuito de entrelaçar as subseções anteriores, propondo conclusões mais abrangentes face ao objetivo geral proposto.

#### ***6.1.1 POLÍTICA, ESTRUTURA E TOMADA DE DECISÃO NO ÂMBITO DO PROGRAMA GOVERNO ELETRÔNICO***

A história da política de governo eletrônico no Brasil iniciou-se ao final de década de 90 a partir dos seguintes fatores: (1) as ações para enfrentar o “bug do milênio”; (2) as experiências de outros países no estabelecimento de programas de governo eletrônico e (3) o Programa Sociedade da Informação (SocInfo). Somente com a criação do Comitê Executivo do Governo Eletrônico, em outubro de 2000 (BRASIL, 2000k), entretanto, pode-se afirmar que houve o início de sua trajetória institucional.

A avaliação sobre o e-gov no período 2000-2002 foi, em geral, positiva, especialmente com a criação de um espaço de discussão, concretizado por meio de eventos organizados pelo

governo federal em parceria com a iniciativa privada e o Terceiro Setor. Por outro lado, esse quadro foi contraposto a algumas barreiras, como uma estratégia voltada a objetivos de curto prazo e a falta de uma abrangência maior da política, devido a uma relativa ineficácia na coordenação da política como um todo – especialmente na gestão orçamentária, como será mencionado adiante. Essas fragilidades levaram ao não-cumprimento de boa parte das metas propostas originalmente pelo governo no documento “Proposta de Política de Governo Eletrônico para o Poder Executivo Federal” (id., 2000i).

Concluiu-se que a grande falha ou omissão presente na política de 2000 a 2002 foi a falta de ação e de políticas do governo federal com relação à inclusão digital. Além disso, um outro diagnóstico que exsurgiu da análise referente a esse período foi o fraco desempenho do Programa Sociedade da Informação, tendo em vista os planos que haviam sido traçados no Livro Verde desse programa (id., 2000a).

A conclusão quanto à continuidade da política na transição de governo de 2002 para 2003 é de que ela se manteve razoavelmente estável. A crítica recorrente se deu quanto ao fato de não terem sido implementadas ações efetivas já a partir de 2003, o que levou os entrevistados a concluir que o programa de e-gov federal estaria demasiadamente lento – ao menos na execução, mas não necessariamente no planejamento da política. Essa demora na retomada ou início de projetos não significou, contudo, uma ruptura na política em relação ao que vinha sendo praticado no período 2000-2002.

Chegou-se à conclusão que esses efeitos relacionados a um possível risco de descontinuidade da política na transição de governo seria uma das conseqüências das mudanças estruturais e políticas da nova gestão que, como não poderia deixar de ser, acabaram impactando o programa de governo eletrônico. A questão estrutural foi relacionada à lentidão da formação da estrutura em órgãos de TI na administração pública federal, como o Ministério do Planejamento e sua Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, além do Serpro. O aspecto político esteve vinculado à “acomodação” de dirigentes-chave em suas novas posições a partir de 2003.

Quanto ao período iniciado em 2003, o termo mais ressaltado pelos *stakeholders* externos ao governo foi “expectativa”, no sentido de maiores investimentos financeiros, maior integração à política de inclusão digital – que deve, na verdade, caminhar em paralelo à política de e-gov e não à sua sombra – e uma participação dos demais Poderes (Legislativo e Judiciário) nas iniciativas do programa de governo eletrônico coordenado pelo Executivo, no sentido de se ter uma política única para o país, e não fragmentada para cada um dos poderes.

De modo contrário ao período 2000-2002, a estratégia a partir de 2003 indica a tendência de alcance de objetivos em médio e longo prazo. Essa forma de atuação estaria baseada em iniciativas visando à integração dos recursos de TI do governo federal e uma clara preferência por sistemas baseados em código aberto. Concluiu-se, entretanto, que uma das barreiras da política no novo período de gestão foi o excessivo enfoque tecnológico dado pelo governo federal às discussões sobre software livre, em detrimento de questões técnicas e de custo-benefício quando comparado esse método de desenvolvimento de sistemas a soluções proprietárias. Restou, ainda, a impressão de ‘insegurança’ quanto à adoção do software livre em curto prazo pela administração pública federal, inclusive quanto aos impactos que esse direcionamento pode trazer ao setor privado.

A principal barreira à política no período iniciado em 2003 foi a ausência de um plano de ação formalizado e divulgado à sociedade quanto aos caminhos a serem seguidos pelo governo eletrônico federal. A conclusão a que se chega, portanto, é que a política de e-gov ainda não conta com a devida clareza para sociedade com relação à sua exposição de metas e objetivos. Além disso, cabe mencionar outras duas barreiras destacadas na análise dos dados, quais sejam, o risco de as medidas de integração não serem implementadas a contento pelo governo federal e a falta de coordenação horizontal entre programas e órgãos públicos na implementação de iniciativas de e-governo.

Essa falta de coordenação entre o Comitê Executivo do Governo Eletrônico (CEGE) e as unidades governamentais que com ele se relacionam – e que são responsáveis pela implementação de medidas concretas de e-gov – seria devido às diferenças de maturidade em TI de cada um dos órgãos públicos participantes da política e da própria complexidade inerente à máquina administrativa. Peters (1998) explica que problemas de coordenação horizontal podem ocorrer quando a *coordenação administrativa* – sentido “ascendente”, voltada à prestação de serviços – não está bem ajustada à *coordenação das políticas* – sentido “descendente”, de natureza política sobre como obter uma melhor performance governamental -, o que, no caso do governo eletrônico no Brasil, pode significar que as decisões do CEGE, de coordenação das políticas, não estão sendo devidamente alinhadas às decisões mais operacionais ligadas à coordenação administrativa.

Uma última barreira evidenciada na fase de análise dos dados seria a capacitação insuficiente para o uso das novas tecnologias no âmbito do serviço público para implementação do e-governo no Brasil. Essa dificuldade foi evidenciada tanto pela falta de habilidades e treinamento de servidores públicos e terceirizados da administração pública federal da área de TI, como pela



necessidade de ampliação dos quadros do governo com recursos humanos capazes de unir as visões tecnológicas e de gestão inerentes ao governo eletrônico. A falta de capacitação pode acarretar, ainda, outro tipo de barreira com origem no próprio setor público, qual seja, a relutância e a falta de iniciativa dos servidores para atuação em projetos de e-governo (NATIONAL AUDIT OFFICE, 2002c).

As conclusões sobre governo eletrônico como uma das políticas de gestão pública foram no sentido de que seu caráter transversal e seu potencial de alavancar as demais políticas públicas ainda não estariam sendo bem compreendidos pelos gestores públicos, o que limitaria sua contribuição à governança. Essa conclusão seria decorrente, quanto ao período 2000-2002, do imediatismo das ações de e-governo – sem maior ênfase às questões estruturais e de administração – e, na gestão de governo iniciada em 2003, pelo excessivo enfoque tecnológico das discussões lideradas pelos formuladores de políticas de e-gov no âmbito do governo federal, o que relegaria a um segundo plano o debate em nichos que estariam mais associados à gestão e, portanto, à reforma administrativa.

O governo eletrônico, num caso extremo, caso não consiga se inserir de modo institucionalizado e permanente na agenda de gestão, corre o risco de sofrer o mesmo processo de desinstitucionalização pelo qual passou o modelo de Organizações Sociais na sua tentativa de ser implantado no Brasil – mesmo antes de ter se institucionalizado por completo, o que pode parecer paradoxal -, conforme proposto no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995). A falta de apoio de agentes-chave – líderes e organizações -, especialmente da Presidência da República, limitou os aspectos positivos dessa iniciativa de reforma apenas a uma mudança de mentalidade na administração pública brasileira, sem maiores ganhos de ordem prática, que seriam materializados pela institucionalização do modelo OS no país, com a conseqüente criação de um maior número de organizações que seguissem tal modelo – o que, enfim, não ocorreu (MEDEIROS et al., 2002).

Ainda quanto ao papel do e-gov como uma política de gestão pública, o Quadro 2 (“Questões do ‘Projeto do Impacto do Governo Eletrônico’ da OCDE”) questionava quais seriam os *objetivos do governo eletrônico e como eles se encaixam nos objetivos mais amplos das políticas públicas*. Embora um dos objetivos indicados no Quadro 8 (“Delimitação da investigação das variáveis da Dimensão I”) tenha sido a verificação sobre a integração da política de governo eletrônico com macropolíticas governamentais, o código a partir do qual seria possível chegar a

conclusões sobre esse tema - código *integração* - não apresentou fundamentação suficiente a fim de possibilitar sua análise.

A partir da análise dos dados primários e das informações apresentadas na Tabela 1 (“Execução orçamentária dos principais programas governamentais nas áreas de governo eletrônico, comércio eletrônico, inclusão digital e Sociedade da Informação - Valores liquidados - Período 2000-2003”), chegou-se à conclusão que a principal barreira orçamentária ao governo eletrônico - que pode impactar fortemente seu caminho rumo a processos sedimentados de institucionalização (TOLBERT; ZUCKER, 1997) – é a falta de vinculação das diretrizes emanadas do Comitê Executivo do Governo Eletrônico (CEGE) com relação ao ritmo de liberação de recursos a projetos de e-gov designados nesse colegiado para os diversos ministérios ou entidades governamentais, o que, ao final, pode ocasionar níveis de execução muito diferenciados e que acabam impactando o macroplanejamento inicial das ações de governo eletrônico como um todo.

A conclusão que se chega quanto à causa dessa execução orçamentária em níveis diferenciados seria a dispersão dos recursos dirigidos a projetos de governo eletrônico no orçamento público, sem que haja uma coordenação centralizada capaz de “proteger” as dotações de futuros cortes ou contingenciamentos. A solução para esse problema não passaria, necessariamente, por uma individualização ou centralização de recursos e rubricas no orçamento, mas, sim, por uma coordenação centralizada do programa - que deveria ser exercida por uma instância como o CEGE ou similar. Uma proposta a ser implementada seria a de que esse poder de coordenação estivesse, no nível estratégico, a cargo do CEGE. Este, por sua vez, teria a ele vinculado um órgão no nível de execução capaz de representar, junto aos ministérios da área econômica, seus interesses e mesmo de outros projetos relevantes em TIC que não necessariamente estivessem classificados realmente como ações de governo eletrônico, mas que pudessem causar algum impacto nessa política.

As leis orçamentárias se conformaram, portanto, num importante lócus de observação do processo de institucionalização do governo eletrônico no Brasil. A pesquisa realizada nos Orçamentos da União (BRASIL, 2000c, 2001a, 2002a, 2003c), no período de 2000 a 2003, conforme Tabela 1 (Subseção 5.1.1), mostrou que os programas de governo eletrônico foram, aos poucos, sendo agrupados sob essa denominação, especialmente a partir de 2002, considerando que nos anos anteriores as ações se encontravam no bojo de programas mais abrangentes, voltados à melhoria da gestão pública. Um caso ilustrativo é o do projeto do sítio da Rede Governo, que no

orçamento de 2001 constava como um dos integrantes do Programa “Gestão Pública Empreendedora”, mas que, a partir de 2002, já fazia parte do Programa “Governo Eletrônico”.

No tocante aos programas relacionados à Sociedade da Informação e inclusão digital, o primeiro vem conseguindo se manter de forma destacada no orçamento desde 2000, em termos de um programa próprio. O segundo aparece “diluído” em meio a programas como o de Governo Eletrônico e o de Universalização dos Serviços de Telecomunicações. Embora esteja fora do período abrangido pela presente pesquisa, vale notar que as leis orçamentárias a partir de 2004 (Plano Plurianual [id., 2004b] e Orçamento Anual [id., 2004a]) já apresentam programas específicos para a “inclusão digital”.

Além dos entraves ao programa de e-governo representados pelo processo orçamentário, uma outra deficiência estrutural na sistematização de ações relacionadas a governo eletrônico, inclusão digital e Sociedade da Informação no Brasil seria a ausência de um diálogo maior entre todos os atores institucionais em um ambiente capaz de ser reconhecido como um “contrato societário do governo eletrônico”. A conclusão foi a de que o Comitê Executivo do Governo Eletrônico (CEGE) é um espaço legítimo para a formulação da política, mas pouco permeável à participação dos demais atores institucionais. Logo, o CEGE não tem condições, ao menos na forma que a legislação prevê seu funcionamento atualmente, de congregar todos os *stakeholders* para um pacto político sobre o governo eletrônico no país. Uma estrutura alternativa à conformação atual desse colegiado se faria necessária para o estabelecimento de algo como um plano estratégico para a construção de um “Estado virtual”.

Neste ponto, iniciam-se as conclusões relacionadas à Variável “Poder / Tomada de Decisão”, que complementam as reflexões anteriores desta subseção ligadas à Variável “Formulação/Integração de Políticas”. O objetivo é apresentar os resultados quanto àquela variável, a partir da análise procedida nesta dissertação, em duas vertentes principais: (1) **suporte político** ao Programa Governo Eletrônico nos períodos de 2000-2002 e 2003 em diante e (2) **tomada de decisão** nesse programa, considerando aspectos de poder e estrutura.

Para o período 2000-2002, a conclusão foi de que a política de e-gov teve o devido suporte, especialmente da Casa Civil da Presidência da República. Nesse período, o suporte político ao programa foi identificado com o poder exercido pelo Ministro-Chefe da Casa Civil da Presidência da República à época. Para o período de 2003 em diante, a liderança estaria dividida entre o Secretário-Executivo do Comitê Executivo do Governo Eletrônico (CEGE) e o dirigente-máximo do Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI). De qualquer modo, ressaltou-se

que esse arranjo de poder entre as citadas lideranças não deve causar problemas à condução do programa a partir de 2003, visto estar contando com suficiente suporte político da atual gestão.

Em síntese, a diferença na outorga de poder da Casa Civil da Presidência da República às lideranças do governo eletrônico estaria numa maior proximidade dessa instância política ao Secretário-Executivo do CEGE no período 2000-2002, enquanto no período de gestão iniciado em 2003 essa outorga seria indireta ao dirigente-máximo do ITI, autarquia vinculada à Presidência da República, que estaria dividindo as responsabilidades na condução da política com o atual Secretário-Executivo do CEGE.

Depreende-se, portanto, que houve perda do status político do programa a partir de 2003, o que pode ser visualizado pela falta de apoio explícito ao governo eletrônico por parte da Presidência da República, quer seja por meio de sua Casa Civil – como o foi no período 2000-2002, quando era feito de forma mais freqüente - ou mesmo diretamente pelo Presidente da República – o que não ocorreu em 2003. Esse distanciamento do Chefe do Poder Executivo em relação ao tema leva à conclusão de que governo eletrônico não é assunto que está em sua agenda prioritária, não contando, portanto, com seu envolvimento e apoio em caráter pessoal. Embora o suporte político não seja garantia de sucesso ou indicativo de fracasso de programas de governo eletrônico (NAÇÕES UNIDAS, 2002), uma das conseqüências negativas para o caso brasileiro é a dificuldade de se estabelecer um diálogo político mais intenso com os demais setores institucionais com vista à discussão do plano estratégico citado anteriormente.

Deve-se lembrar, ainda, que a tomada de decisão em governo eletrônico está atrelada à disposição de sua estrutura, embora essa não seja o único fator a ser considerado: fatores políticos externos ao CEGE, por exemplo, podem influenciar o modo como as decisões são tomadas e, posteriormente, colocadas em prática. O CEGE foi reconhecido como o colegiado estratégico capaz de dar legitimidade às propostas oriundas dos diversos comitês técnicos; ademais, o fato de esses comitês - que substituíram os grupos de trabalho existentes na gestão 2000-2002 - terem sido criados em 2003 por meio de decreto presidencial deu um maior peso político à estrutura do governo eletrônico como um todo.

Concluiu-se que a estrutura atual do Programa Governo Eletrônico tem uma boa atuação na fase de planejamento das políticas, mas carece de melhores instrumentos para tomada de decisão e para gestão orçamentária – conforme ressaltado anteriormente nesta subseção - no momento da execução das ações. Faltaria ao CEGE, portanto, um maior poder de coordenação das ações de e-gov, pois esse colegiado não teria total ingerência sobre as unidades governamentais

que efetivamente implementam essas ações. Ao problema de coordenação horizontal citado anteriormente - ao serem explorados os aspectos de formulação da política - deve-se somar essa barreira representada pela dificuldade de se promover a inserção das medidas planejadas na instância superior, ou seja, o CEGE, nas estruturas verticalizadas dos ministérios e demais entidades que compõem a Administração Pública federal.

Pode-se concluir, então, que a atual estrutura do governo eletrônico no Brasil pode não conduzir a política aos seus resultados globais esperados devido à fragmentação da tomada de decisão ao longo do caminho iniciado nas discussões e diretrizes do CEGE e de seus comitês, e que, em princípio, deveriam ser implementadas por diversos órgãos do governo federal. Não há, portanto, garantias mais efetivas de que as decisões acordadas no âmbito do CEGE terão repercussão prática nos níveis de execução:

Pode-se ter, ainda, um diagnóstico da tomada de decisão no setor societário do governo eletrônico brasileiro na ótica da perspectiva institucional, efetivada com base na análise dos dados desta dissertação e fundamentada nos tipos de decisão propostos por Scott e Meyer (1991). Conclui-se, nesse sentido, que o e-governo no Brasil pode ser assim representado quanto à sua tomada de decisão e ao seu modo de financiamento:

- a) *decisões programáticas*: a atuação do Comitê Executivo do Governo Eletrônico foi considerada legítima e eficaz na fase de planejamento no âmbito do setor público - com a ressalva de não ser tão permeável aos demais agentes institucionais -, com vista à determinação dos propósitos e metas para os quais as atividades do setor devem ser direcionadas;
- b) *decisões instrumentais*: esse tipo de decisão parece não estar bem configurado na atual estrutura, pois as decisões programáticas oriundas do CEGE nem sempre são transformadas em ações concretas pelos ministérios e demais entidades governamentais, exatamente pela perda de poder com que os planos pré-acordados vão se defrontando à medida que encontram barreiras nessas organizações (ministérios, por exemplo), em razão da falta de apoio dos escalões inferiores responsáveis pela implementação da política na base. A falta de uma visão e de controle único do orçamento de e-gov acarreta, também, o descompasso na execução orçamentária entre distintas unidades do governo, o que dá um alcance diferenciado às decisões instrumentais dependendo do lócus de sua implementação e da importância que cada iniciativa tenha na visão dos gestores públicos e da elite política;

c) *decisões de financiamento*: esse tipo de decisão é tanto causa da ineficiência na fase de execução das ações como reflexo da própria estruturação do setor no âmbito do governo federal. Embora se considere eficaz as decisões programáticas emanadas do CEGE, a determinação do nível de recursos que será despendido encontra bloqueios tanto na fase de planejamento, e, especialmente, na fase de execução, quando os recursos são contingenciados ou mesmo cortados. De maneira semelhante, o modo como os recursos serão alocados entre programas e entre unidades dentro do setor fica a cargo dos responsáveis pela execução, não tendo o CEGE um poder direto de interferência nessa fase, o que pode pôr em risco a conformidade aos planos (decisões programáticas) que se originaram dessa instância estratégica.

A efetividade de decisões programáticas e instrumentais está ligada, entre outros fatores, à implementação e ao suporte das ações por servidores públicos que não necessariamente pertençam à área de TI. Isso pode ser um problema a ser enfrentado, tendo em vista que há uma crença geral desse quadro não-tecnológico de que o governo eletrônico - especialmente as atividades baseadas em ambiente *web* - é “apenas mais uma abordagem de política de gestão” para o provimento de informações públicas (NAÇÕES UNIDAS, 2002, p. 59). Ou seja, fora dos quadros formados por profissionais da área de TI, haveria uma compreensão limitada do e-gov como uma ferramenta eficaz para mudança e reforma administrativa (NAÇÕES UNIDAS, loc. cit.).

A análise da tomada de decisão no governo eletrônico mostra, também, alguns possíveis impactos desse processo na maneira como os recursos dessa política são geridos. Quanto ao processo orçamentário, pergunta-se: *em que medida as leis orçamentárias influenciam a tomada de decisão no ambiente do e-gov?* Para responder a essa pergunta deve-se verificar: (1) o problema da falta de uma visão integrada no Orçamento da União em relação a projetos de e-gov sendo implementados por diferentes órgãos públicos (conforme análise procedida na Subseção 5.1.1 – Variável “Formulação / Integração de Políticas”) e (2) os tipos de decisão em ambientes institucionais propostos pela Teoria Institucional (conforme tratado anteriormente nesta subseção).

O ambiente orçamentário do e-gov no Brasil, na maneira que esse programa e outros a ele relacionados vêm sendo dispostos nos orçamentos da União desde o ano 2000, mostra que a fragmentação dos programas e a falta de uma unicidade no comando das rubricas orçamentárias – o que não significa a necessidade de estarem todas agrupadas em uma mesma unidade orçamentária, por exemplo - causa um aumento no que Heeks e Bhatnagar (2002) chamam de “vácuo de

concepção-realidade”, ou seja, um “descolamento” cada vez maior entre o que é planejado e o que é efetivamente executado. Nesse tipo de contexto, onde a atuação transversal de distintas unidades governamentais não parece ter um mesmo objetivo, as ações de e-governo passam a ser sofrer os efeitos danosos de decisões programáticas que não tem o devido reflexo nas decisões instrumentais e de financiamento (SCOTT; MEYER, 1991) – barreira a ser superada, portanto, pelo governo eletrônico no país.

### **6.1.2 CONTEXTO INSTITUCIONAL E INTERAÇÃO ENTRE ATORES**

Destaque-se que o contexto institucional no qual a política de governo eletrônico se desenvolve depende fortemente da interação entre os atores nas chamadas *redes interorganizacionais* (FOUNTAIN, 2001). Essas redes parecem ser mais permeáveis, no caso brasileiro, à participação de atores externos ao setor público na política de inclusão digital, na qual o Terceiro Setor contribui efetivamente com a formulação da política. Na política de governo eletrônico, a iniciativa privada seria um ator importante. A Academia, por sua vez, ainda é o ator mais distanciado dessas discussões. A seguir, são apresentadas as reflexões sobre a interação de cada ator institucional com o Estado para, em seguida, ser exposta uma conclusão mais abrangente sobre a interação entre os quatro setores.

As empresas teriam tido uma boa interação com o setor público no período 2000-2002, tendo sido destacado o caso das compras eletrônicas. Para a gestão iniciada em 2003, a conclusão foi a de que o relacionamento entre esses dois atores institucionais se concentrou na discussão de modelos de negócios associados a software livre e em negociações com fornecedores do governo no sentido de redução de custos em contratos vigentes e aquisições futuras de tecnologias de informação e comunicação.

A iniciativa privada é vista tanto como um aliado do Estado como um ator que gera alguns receios nos gestores públicos. O lado positivo foi representado pela capacidade de investimento do setor de negócios, potencial que aliado à capacidade de formulação da política pelo setor público pode impulsionar o governo eletrônico, visto que o orçamento público não teria condições de suportar todos os gastos envolvidos. Além disso, a estreita cooperação com o setor privado poderia criar a oportunidade de introdução de novas tecnologias na administração pública.

O grande receio existente na interação público-privado seria a perda de controle do Estado ao repassar tarefas às empresas. Os riscos de insucesso poderiam ser minimizados caso essa

visão estrita de cliente-fornecedor fosse substituída por uma efetiva parceira entre esses atores, visto que o lucro buscado pelo setor privado poderia ser alcançado juntamente com o interesse público defendido pelo governo. Antes que esse cenário benéfico à governança possa se tornar realidade, haveria a necessidade de que o governo estabelecesse diretrizes mais claras quanto ao papel esperado da iniciativa privada nas ações de governo eletrônico. Essa visão ainda não está clara para as empresas pois muitas discussões – como software livre, por exemplo – acabam privilegiando o foco no ambiente técnico em detrimento do ambiente institucional.

A análise dos dados mostrou, ainda, que há grande interesse do setor privado na introdução de novas formas de interação com o setor público, que ainda não priorizou discussões nessa direção. As propostas se concentraram em torno de três aspectos: (1) participação nos lucros ou patrocínio de programas de e-gov; (2) contratos de risco e (3) alterações nos modelos de negócios frente à introdução de novas tecnologias.

A interação entre o setor público e o acadêmico mostrou-se profícua no período 2000-2002 apenas em um caso isolado, qual seja, o Programa Sociedade da Informação. De um modo geral, entretanto, essa relação foi vista com pouca significância nesse período. A partir de 2003, a conclusão é de que existe a tendência de se ampliar a participação da Academia em torno do tema governo eletrônico, havendo, entretanto, a necessidade de aplicação de recursos em projetos acadêmicos relacionados a e-gov para que a parceria se fortaleça. As causas identificadas para essa fraca interação foram: (1) pouco interesse ou quantidade de pesquisadores da própria Academia e (2) uma falta de indução para discussões sobre o tema por parte do governo e de financiamento público para pesquisas.

Haveria, portanto, uma carência de contribuições advindas das Ciências Sociais, que seriam adequadas, por exemplo, para estudos acerca dos resultados obtidos com as políticas de e-governo. Fountain (2001, p. 16) confirma esse entendimento, afirmando que, mesmo em face das transformações causadas pela Internet, “um curioso silêncio ecoa através de boa parte da Academia”, “como se a revolução da informação não estivesse ocorrendo entre os expertos em organizações e instituições” (FOUNTAIN, loc. cit.). Conclui-se, para o caso brasileiro, que a avaliação do governo eletrônico não vem sendo priorizada, sendo que a capacidade do setor acadêmico em contribuir nesse sentido está sendo subutilizada, tanto pela falta de incentivos financeiros oriundos do setor público, como pelo baixo número de pesquisadores nos temas tratados nesta dissertação em áreas do conhecimento que poderiam auxiliar nesse propósito – como Administração, Ciência Política, Sociologia e outras.



A importância de aproximar a Academia da política de governo eletrônico estaria centrada em dois eixos. Primeiro, no aspecto tecnológico, a pesquisa poderia desenvolver a inteligência local e diminuir a dependência de outros países em tecnologias de ponta, passando, num estágio seguinte, a exportar inovações para mercados externos. O segundo aspecto refere-se ao potencial das Ciências Sociais na avaliação de políticas, ao subsidiar o setor público em sua formulação e mesmo propondo correções no momento de implementação das ações.

A interação Estado-Terceiro Setor foi vista como positiva no período 2002-2002, embora tenham sido implementadas poucas ações devido à falta de recursos para a política de inclusão digital. Para o período de gestão iniciado em 2003 a expectativa é de que as organizações não-governamentais (ONGs) tenham condições de atuar em parceria com o setor público na implantação e gestão de telecentros e na aplicação dos recursos do FUST. Haveria a necessidade, entretanto, de que, previamente à consecução desses ajustes, se estabelecessem papéis a serem desempenhados pelas ONGs, de modo similar ao que foi mencionado com relação às empresas na interação público-privado. Uma agenda para a Sociedade da Informação seria o caminho para estabelecer a visão sobre o que o governo espera dos demais setores para auxiliar na implementação de suas políticas.

O Comitê Executivo do Governo Eletrônico (CEGE) foi visto como um colegiado legítimo para a formulação da política, mas restrito ao setor público, tendo em vista sua baixa permeabilidade à participação dos demais atores institucionais. Faltaria, portanto, uma instância capaz de discutir o e-gov como um tema político de Estado e não apenas como uma política de gestão pública. De qualquer forma, caso essa participação dos demais atores institucionais torne-se uma prática usual no CEGE, haveria a necessidade de que fosse precedida de entendimentos colegiados no âmbito interno dos demais setores, que nem sempre estão organizados como um todo para participar das discussões em torno dos caminhos a serem seguidos pela política no Brasil.

Essa interação entre setores foi considerada essencial, também, para a formulação da política de inclusão digital, que já conta com uma participação institucionalizada do Terceiro Setor, ao menos na fase de planejamento da política. A complexidade do tema justificaria esse espaço dado pelo setor público às organizações não-governamentais.

O incentivo à continuidade dos fóruns de discussão foi uma das soluções encontradas para discussão das políticas de governo eletrônico, inclusão digital e outros temas relacionados à Sociedade da Informação. Os fóruns que discutem tais políticas são, em geral, organizados pelo setor público em parceria com empresas privadas, o que vem se mostrando uma boa forma de

interação, pois é uma oportunidade para que o setor público deixe claro seu direcionamento para essas políticas e para que a iniciativa privada apresente as inovações que podem materializar os projetos que irão implementá-las. Essa mesma interação ocorre quando o setor público se articula com o Terceiro Setor a fim de promover fóruns nos quais o tema principal é a inclusão digital (exemplo: Oficinas de Inclusão Digital). O setor acadêmico, entretanto, ainda precisa ganhar espaço para expor suas contribuições nesses eventos.

A investigação sobre o relacionamento entre atores na ótica da perspectiva institucional foi uma das abordagens utilizadas para auxiliar a investigação da institucionalização no setor do governo eletrônico no Brasil (Subseção 6.1.5). Concluiu-se que, no caso do e-gov em sentido estrito – excluídas as políticas relativas a inclusão digital (ID) e Sociedade da Informação – estão parcialmente institucionalizadas as interações do setor público com a iniciativa privada, especialmente nas relações cliente-fornecedor e em compras eletrônicas. O setor acadêmico tem participação na pesquisa voltada a aspectos tecnológicos e baixa influência na pesquisa em ciências sociais, especialmente avaliação de resultados de programas governamentais. Na política de inclusão digital, o papel do Terceiro Setor está institucionalizado junto ao setor público

Entende-se que as interações entre atores passarão a contribuir de modo cada vez mais efetivo na institucionalização do e-governo a partir do momento em que houver um reconhecimento dos valores que legitimam essas relações, com conseqüências positivas para a política, especialmente para sua continuidade e estabilidade - definida como a congruência das ações em torno dos respectivos planejamentos - ao longo do tempo.

A **legislação** que rege o governo eletrônico no Brasil parece estar se acomodando às novas relações oriundas da Sociedade da Informação. Quanto aos nichos específicos de interesse, concluiu-se que o marco regulatório do software livre no país ainda está num estágio incipiente. Quanto a compras eletrônicas, a revisão da Lei de Licitações é crucial para essa área, com vista à absorção das inovações proporcionadas pelas TIC nos textos legais para que sejam auferidos ganhos em agilidade e eficiência nas contratações públicas. A legislação sobre inclusão digital (ID), por sua vez, mostrou que não há consenso sobre como deve ser regulamentada a participação da iniciativa privada para financiamento de projetos de ID, no que tange à renúncia fiscal. Não houve como chegar a conclusões sobre a legislação relativa à certificação digital (baixa fundamentação do código específico ao tema), embora não tenham sido feitas menções quanto à necessidade de aprimorá-la no país.

O marco legal do governo eletrônico, que sustenta a estrutura e norteia o ambiente institucional nos quais os órgãos públicos conduzem a política de e-gov em interação com os demais setores, é importante para sua legitimidade, mas não suficiente como o único mecanismo para manutenção de sua existência e estabilidade. Há que se considerar, nesse ambiente, o formalismo como uma característica cultural da sociedade brasileira para que se perceba que os mecanismos coercitivos devem ser contrapostos e considerados ante os mecanismos cognitivos e normativos, pois essa instituição nacional – o formalismo - apresenta tanto “aspectos formais (expressões da lei)” como “informais (o comportamento formalístico dos atores sociais)” (MACHADO-DA-SILVA et al., 2003, p. 191).

### **6.1.3 OFERTA E ACESSO: GOVERNO ELETRÔNICO E INCLUSÃO DIGITAL**

A **oferta** de serviços de governo eletrônico no Brasil evidenciou um especial interesse do governo federal em estabelecer os primeiros projetos voltados tão-somente à sua gestão interna. Governo eletrônico foi, de modo preponderante, um canal para o Estado implementar seu poder de controle sobre a sociedade. Nye Jr. (2002, p. 8) afirma, nesse sentido, que os computadores e as tecnologias de comunicação teriam o efeito de aumentar o controle dos governos centrais, embora o poder sobre a informação, com o advento da Internet, esteja muito mais amplamente compartilhado. Além disso, a primeira onda de e-governo teria privilegiado o provimento de informações e não a disponibilização de serviços, além de não ter tido a integração como um aspecto de maior preocupação.

O estágio atual da oferta de serviços de governo eletrônico no Brasil é visto de modo positivo quanto à quantidade de informações disponíveis na Internet, mas de uma maneira restritiva em relação ao efetivo provimento de serviços. A esse baixo número de serviços efetivos foi destacado que a organização dos portais de governo refletiria a estrutura governamental e não a visão do usuário para o qual o serviço está sendo ofertado.

Essas conclusões estão diretamente relacionadas à maturidade dos sítios do governo federal, havendo a percepção geral de que o Brasil teria seus serviços de e-governo posicionados, em média, na fronteira entre os Estágios II – “presença aprimorada” e III – “presença interativa” (cf. Figura 2 - Modelo de Medição de Presença na Web – Nações Unidas). A falta de uma maior quantidade de serviços transacionais – como os exemplos da Receita Federal e do Comprasnet – foi apontada como a grande causa que estaria impedindo o país de avançar rumo aos estágios mais

aprimorados de governo eletrônico. Concluiu-se, entretanto, que o setor público, antes de implementar a integração de sistemas, bases de dados e infra-estrutura em seu programa de governo eletrônico, deveria promover o redesenho de processos *backoffice*, ou seja, a melhoria da gestão deveria preceder as implementações tecnológicas propriamente ditas.

Foram feitas críticas quanto à qualidade e confiabilidade do conteúdo das informações disponibilizadas pelo governo federal na Internet, mesmo sendo ofertadas em boa quantidade, devido a duas falhas principais: (1) falta de atualização constante dos conteúdos e (2) falta de clareza na linguagem utilizadas nos sítios. Essa segunda limitação foi enfatizada, especialmente, no que diz respeito à acessibilidade, que não seria uma forte preocupação nos sítios do governo federal.

Uma alternativa indicada para os problemas de dispersão de serviços em portais governamentais e simplificação da linguagem utilizada seria a oferta de sítios com foco nos serviços ofertados – e não na estrutura do órgão governamental -, conjugado com o conceito de “eventos de vida” ou “linha da vida”, embora essa solução não tenha sido consensual na análise procedida, em vista da cultura e da realidade sócio-econômica brasileira quando comparada a países que já utilizam essa perspectiva para organizar seus sítios na Internet.

Um fato paradoxal foi destacado quanto aos conteúdos disponibilizados pelo governo federal na Internet: haveria dificuldade de se localizar informações inclusive quanto às próprias ações de e-governo. Ou seja, o programa voltado à transparência e divulgação das ações governamentais na *web* – ao menos em princípio – não estaria conseguindo oferecer à sociedade de um modo simples e de fácil localização suas próprias informações.

Quanto aos casos de sucesso do governo eletrônico no Brasil, foram destacadas as seguintes iniciativas, pela ordem de importância: (1) declaração do Imposto de Renda via Internet; (2) compras eletrônicas – Comprasnet - e (3) eleições eletrônicas.

Concluiu-se que a oferta de serviços públicos na *web* deve continuar sendo equilibrada – e não necessariamente priorizada – com o provimento de serviços por meio de canais alternativos, tendo em vista o baixo percentual de acesso à Internet no Brasil e mesmo pelo fato de que os canais eletrônicos devem ser mais uma alternativa ao cidadão, e não uma imposição do Estado como sendo a única opção para utilização dos serviços do governo.

Software livre foi visto como um dos grandes temas de discussão na gestão de governo iniciada em 2003, embora tenha sido criticada a discussão excessivamente ideológica, em detrimento de aspectos técnicos e de custo-benefício em relação a soluções proprietárias. Foi

ressaltado seu papel na política nacional de tecnologia da informação, tendo em vista que esse novo modelo de desenvolvimento pode ser um fator de crescimento da indústria nacional de software. Concluiu-se, entretanto, que os supostos benefícios em longo prazo da adoção dos sistemas baseados em código aberto careceriam de maiores estudos por parte do governo federal de modo a dar legitimidade a essa opção estratégica. Mesmo assim, foram ressaltados os ganhos imediatos em eficiência que podem advir dessa opção de desenvolvimento de software, especialmente em dois aspectos: (1) redução nos valores referentes ao envio de *royalties* ao exterior e (2) economia de recursos na aquisição de licenças.

Além disso, chegou-se à conclusão que a política de software livre poderia diminuir - ou eliminar - a dependência do governo federal ante os fornecedores de software proprietário. Essa diretriz governamental teria a capacidade de aumentar o poder de negociação do Estado perante esses fornecedores e de aprimorar o conhecimento técnico do setor público num modelo de desenvolvimento que não estaria sob controle absoluto do setor privado, a partir da construção de softwares por meio do conceito de “comunidades”. Ademais, foi vista como essencial a participação da iniciativa privada na construção da política de software livre no Brasil, tendo sido, ainda, enfatizada a inter-relação dessa política com a inclusão digital. A ID só seria possível, em larga escala, com a adoção de software livre na operação dos telecentros.

Certificação digital no contexto do governo eletrônico brasileiro usufrui de um bom ambiente institucional, em grande parte devido à existência de um marco regulatório que vem se mostrando adequado às necessidades de segurança e privacidade exigidas pelo e-gov. Vale citar que esse aspecto fez parte da análise dos fatores que impactam a oferta de serviços de e-governo pelo fato de estar relacionado aos conceitos de privacidade e segurança, e não simplesmente pelo aspecto tecnológico que representa, e que estaria, se assim fosse, fora do escopo desta dissertação.

Não obstante ter obtido avanços significativos nos anos recentes, concluiu-se que a certificação digital apresenta como principal fator limitador, no contexto do governo eletrônico brasileiro, a escassez de serviços governamentais que requeiram essa inovação tecnológica. Restou a percepção de que cidadãos e organizações em geral ainda não conseguem visualizar a utilidade de se possuir, por exemplo, um certificado digital para acessar serviços públicos na Internet. O caminho a ser buscado para a massificação ou popularização da certificação digital dependeria da criação de aplicações que pudessem proporcionar seu uso. Além disso, para que essa massificação possa ocorrer, haveria a necessidade de uma mudança de cultura, ou seja, criação de uma “cultura de confiança” em relação à utilização de certificados digitais pelos usuários de serviços de e-governo.

A conclusão sobre as compras eletrônicas é de que estas não poderiam ser vistas de modo isolado como mais uma ação dentro do programa de governo eletrônico, mas sim como parte de uma política maior do governo que envolveria as contratações de bens e serviços, além de sua logística de distribuição. O estágio atual dessa iniciativa foi visto de modo bastante positivo na respectiva seção de análise dos dados, tanto em relação ao que foi implementado no período 2000-2002 quanto às perspectivas a partir de 2003. De qualquer forma, foram sugeridas oportunidades de melhoria no sistema de compras eletrônicas do governo federal em duas direções: (1) aumento no volume de contratações eletrônicas quando comparadas àquelas realizadas na forma tradicional e (2) melhoria e simplificação do Comprasnet em si.

Foram apontados, também, outros dois aspectos positivos ligados à utilização de compras governamentais por meio da Internet: (1) transparência e democratização do processo de compras e (2) comodidade para os fornecedores. Como consequência de uma maior transparência no processo como um todo, concluiu-se que soluções de compras governamentais via Internet podem dar uma maior oportunidade de participação para pequenas e médias empresas, quando comparada a forma eletrônica com a tradicional. A implementação de compras eletrônicas poderia trazer, enfim, reflexos práticos e positivos com relação às medidas que visam a reforma do Estado, especialmente pelos ganhos de eficiência que pode proporcionar.

A integração não foi um dos focos principais de atenção no período 2000-2002, mas passou a ser uma grande preocupação da gestão iniciada em 2003. Foi ressaltado que o futuro do e-governo no Brasil passará, essencialmente, pela capacidade do governo federal de implementar ações nesse sentido, com reflexos positivos no nível de maturidade dos sítios. Além disso, a integração poderia auxiliar, assim como as compras eletrônicas, na modernização do Estado, já que estruturas e processos de áreas distintas passariam a se intercomunicar melhor e gerar ganhos em eficiência e eficácia nos serviços públicos. A integração, no sentido de ferramenta para a reforma administrativa, seria o lado tecnológico da coordenação horizontal, que ocorreria, por sua vez, no campo político.

O estágio atual da integração do governo eletrônico no Brasil foi visto, de modo geral, como incipiente, refletindo, em boa parte dos casos, a impressão que se teve sobre a maturidade dos sítios do governo federal na Internet. A não-implementação efetiva de um padrão de interoperabilidade capaz de permear todos os órgãos da administração pública federal foi vista como uma das possíveis barreiras tecnológicas à criação, no Brasil, de um “Estado virtual” (FOUNTAIN, 1999, 2001).

A face oposta à oferta – o **acesso** – leva, de início, ao seguinte questionamento: *afinal, quem usufrui do e-gov?* A análise dos dados desta dissertação apontou para a necessidade de que a inclusão digital (ID) seja vista como mais uma política pública, e não como uma mera ação dentro do programa de governo eletrônico, pois um país que possui uma taxa de 12% de sua população com acesso à Internet precisa, com premência, aumentar o alcance dessa política.

Uma primeira conclusão seria a de que a ID precisaria ser vista como um direito do cidadão, especialmente o de acesso à informação, para todos aqueles que queiram estabelecer contato, de modo voluntário, com os conteúdos disponíveis na Internet – não somente governamentais. Nesse sentido, foi enfatizada a necessidade de que ambas as políticas – e-gov e ID - caminhem em conjunto, o que parece ser uma tendência a partir de 2003. Essa interconexão seria necessária para que o e-governo não se tornasse uma política excludente, ou seja, restrita a uma pequena parcela da população.

O acesso físico à Internet foi visto apenas como o primeiro passo da inclusão digital, não sendo considerado suficiente para a política de ID, mas, de qualquer modo, uma medida essencial para o aproveitamento integral das potencialidades do governo eletrônico. A conclusão é de que o acesso deveria vir acompanhado de projetos em escala, para que a política de ID tivesse alcance e, portanto, desse sentido à expressão “universalização do acesso”. Essa escala deveria ter à frente o Estado, pois o Terceiro Setor não teria condições de implementar projetos para uma parcela significativa de cidadãos, embora tenha sido reconhecido seu esforço nos projetos já realizados de modo autônomo (ou em parceria com a iniciativa privada).

Firmou-se o entendimento de que a inclusão digital deve ser alçada à condição de política pública no nível federal, pois o quadro real no Brasil, atualmente, mostra que ela é apenas mais uma das iniciativas do Programa Governo Eletrônico e de outros programas governamentais. A partir de 2004, com a inserção do tema de modo formal nas leis orçamentárias – com rubricas e metas específicas -, há indicativos de que essa realidade seja alterada positivamente. As medidas sugeridas para reforçar a ID efetivamente como política pública seriam o estabelecimento de metas e indicadores que não sejam meramente quantitativos e uma maior interação entre setores para implementação dessas ações.

A inclusão digital também foi vista como uma das políticas que podem alavancar os esforços governamentais rumo a uma maior inclusão social no Brasil, embora não tenha sido consensual se o acesso e a capacitação nas tecnologias de informação e comunicação (TIC) devam preceder as ações de desenvolvimento humano e social – como alimentação, saúde, educação,

saneamento e outros – ou vice-versa. Além disso, o envolvimento em cada comunidade deveria considerar a ID num contexto maior em termos de sua inserção no cotidiano das pessoas, de modo que o potencial das TIC fosse bem compreendido e assimilado localmente. Nesse aspecto, papel importante caberia às organizações não-governamentais (ONGs) para que a política alcançasse seus objetivos. Além disso, há indicativos de que o Terceiro Setor vai continuar influenciando a formulação da política dependendo, contudo, da existência de fontes de financiamento e da discussão de um plano mais estruturado para que as ONGs atuem de modo mais efetivo nas comunidades com auxílio de financiamento público.

A capacitação foi vista como um aspecto indissociável da política de inclusão digital, ou seja, uma definição básica de ID seria o resultado da equação “tecnologia + educação”. Foi ressaltado, ainda, que a política de ID no Brasil deve levar em conta dois aspectos: (1) o baixo nível educacional da sociedade brasileira e, como contraponto, (2) a capacidade de aprendizado da população. Não bastaria, portanto, a qualquer iniciativa de ID, a simples instalação de computadores, redes locais e o provimento de acesso à Internet: sem capacitação, esse potencial em equipamentos e infra-estrutura seria desperdiçado ou subutilizado.

Os telecentros foram vistos como o principal caminho a ser seguido na implementação da ID no Brasil, pois não haveria outra solução, ao menos no curto e médio prazos, para dar escala à política, tendo em vista os altos custos envolvidos no acesso doméstico à Internet (computador, provedor e custo da comunicação). Assim como foi ressaltado em relação ao desenvolvimento local, a participação da comunidade seria um aspecto crucial para o alcance dos objetivos da ID, por meio de espaços públicos de acesso, como os telecentros. Embora a importância dos telecentros para a política de inclusão digital tenha sido um consenso entre os entrevistados, outros dois aspectos foram ressaltados, com opiniões diversas: (1) modelos de implantação e manutenção (sustentabilidade) e (2) infra-estrutura de funcionamento. Não se encontra no escopo desta dissertação tecer considerações sobre modelos de sustentabilidade ou de infra-estrutura de funcionamento para telecentros, cabendo apenas destacar que esses aspectos caracterizaram um interesse dos entrevistados, conforme destacado por ocasião da análise dos dados.

Além dos telecentros, concluiu-se que as escolas têm um importante papel a cumprir na política de inclusão digital, embora sua infra-estrutura atual não permita que esse potencial seja plenamente explorado, tendo em vista que os estabelecimentos de ensino da rede pública não contam atualmente, em sua maioria, com as condições mínimas necessárias para auxiliar o alcance dos objetivos governamentais para a ID. Mesmo que essa infra-estrutura se torne realidade, a



Internet não conseguirá contribuir de modo efetivo no processo de aprendizagem dos alunos caso os professores não estejam preparados para utilizá-la.

A não-utilização dos recursos do FUST foi considerada pelos atores institucionais como a grande “frustração” do período englobado pela pesquisa. A conclusão foi de que a ID deve ser financiada por meio desse fundo, mas não de modo exclusivo, sendo o Tesouro um outro caminho a ser utilizado. Caso isso não ocorra a partir de 2004, a tendência é que essa percepção negativa dos *stakeholders* possa aumentar em relação à real disposição governamental de empregá-lo. Ressalte-se que a utilização de recursos à conta do orçamento anual não foi objeto de consenso: por um lado, manifestou-se a impossibilidade de o governo federal implementar projetos de ID por meio do Tesouro; de outro, a direção a ser seguida seria a intensificação de parcerias com outros setores institucionais, como o setor privado.

A contribuição da iniciativa privada para a ID ainda não é percebida com clareza pelos *stakeholders*, quanto ao interesse das empresas em apoiar projetos relacionados a essa política, embora a relação das organizações empresariais com o Terceiro Setor esteja razoavelmente institucionalizada (conforme avaliação apresentada adiante no Quadro 20 - Grau de Institucionalização do Governo Eletrônico no Brasil). Além do interesse relacionado à responsabilidade social, concluiu-se que o setor privado estaria apoiando projetos de ID com a intenção de (1) aumentar mercados e criar novas oportunidades de negócios, (2) legitimar-se junto a seus constituintes externos e internos – passando a imagem de organizações responsáveis por causas sociais de seu entorno - e (3) explorar um novo canal de marketing.

Quanto às dimensões para o combate à exclusão digital citadas por Fernandes e Afonso (2001) e tratadas como componentes interdependentes, pode-se chegar às seguintes conclusões a partir da análise efetivada nesta dissertação:

- a) *infra-estrutura e acesso*: o custo das comunicações, o custo elevado dos computadores e a ausência de uma política pública específica para implantação de telecentros foram as principais dificuldades apontadas quanto à infra-estrutura, tanto para acesso público como privado (residencial). As facilidades de acesso ainda são muito pequenas, exatamente pela falta de uma política para estabelecimento de espaços públicos, como os telecentros;
- b) *capacitação*: esse foi visto como um conceito indissociável das políticas de inclusão digital, tendo sido citada como uma barreira o baixo nível educacional da sociedade

brasileira. De qualquer modo, a capacidade de aprendizado das pessoas deveria ser considerada como uma contrapartida positiva;

- c) *gestão e sustentabilidade*: as discussões em torno de modelos de implantação e manutenção de telecentros, além de qual seria a melhor estrutura de funcionamento e financiamento para sua sustentação ao longo do tempo, não foi conclusiva, tendo sido sugeridas diversas opções pelos entrevistados. Foi ressaltada, ainda, a importância das escolas públicas como um locus de gestão e sustentação da política;
- d) *conteúdo*: embora o código *conteúdos* relacionado à inclusão digital não tenha apresentado grau de fundamentação suficiente para se proceder à sua análise, o código *desenvolvimento local* mostrou quão importante é a inserção das ações de ID no dia-a-dia das pessoas e a apropriação dessas iniciativas pela comunidade local, o que pode proporcionar, por conseguinte, o desenvolvimento de conteúdos e serviços locais.

Percebe-se, portanto, que, ao menos até 2003, a inclusão digital foi apenas mais uma das iniciativas do arcabouço de medidas implementadas pelo Programa Governo Eletrônico, tendo sido seu alcance restrito, o que permite concluir que não se tratasse, efetivamente, de uma política pública. A partir de 2004, há indicativos de reversão desse quadro, especialmente pela inserção do tema nas leis orçamentárias, o que pode levar a ID a ser uma política que caminhe em paralelo com a de governo eletrônico.

Em outro aspecto de interesse à pesquisa, no inter-relacionamento entre inclusão digital e governança eletrônica, cabe ressaltar que as TIC, como elas são atualmente implementadas, não facilitam de modo equitativo o acesso do cidadão à democracia direta: elas facilitam tais oportunidades apenas para um número pequeno de pessoas, uma minoria atípica (por exemplo: jovens, pessoas abastadas etc.), tendo em vista que são esses grupos que estão *on-line* (KAKABADSE; KAKABADSE; KOUZMIN, 2003).

Uma última conclusão relacionada tanto à oferta quanto ao acesso a serviços públicos na Internet foi a ausência de estudos oferta versus demanda por parte do governo federal, considerado um dos principais desafios a serem enfrentados pelo programa de e-governo no Brasil. A construção de portais governamentais é feita com uma preocupação preponderante do lado do próprio governo, sem ser avaliado previamente junto aos potenciais usuários do e-gov se os serviços disponibilizados atenderiam suas necessidades. De modo similar, não são feitas avaliações *a posteriori* junto ao público-alvo dos serviços para aprimorar a acessibilidade e o conteúdo desses

sítios. Concluiu-se, também, pela necessidade de que não somente os estudos oferta *versus* demanda sejam priorizados, mas também que iniciativas de governo eletrônico e inclusão digital sejam precedidas por projetos-piloto com vista à avaliação de sua funcionalidade e eficiência, antes de serem implementadas em larga escala.

#### **6.1.4 ACCOUNTABILITY E GOVERNANÇA ELETRÔNICA**

Quanto à prestação de contas, a conclusão foi a de que o governo eletrônico ainda não está sendo utilizado em todo seu potencial para aprimorar essa prática de *accountability*. O problema apontado não foi a ausência de tecnologias – que já estariam disponíveis –, mas, sim, a falta de cultura e, especialmente, vontade política dos governantes para colocar as informações sobre a utilização de recursos públicos nos sítios do governo federal na Internet.

Além disso, foi destacada a limitação na compreensão das prestações de contas na Internet devido à linguagem utilizada que nem sempre seria de fácil compreensão. A maneira como a informação é disponibilizada nos portais do governo federal não tem uma preocupação maior se os dados serão efetivamente compreendidos pelos cidadãos. Logo, caso a prestação de contas não se reverta em um processo claro e acessível a todos nos sítios governamentais, ela pode se tornar apenas mais uma mera formalidade, sem maior utilidade para a sociedade, que, nesse caso, ficaria impossibilitada de acompanhar os programas de governo e saber se eles estão, ou não, alcançando os resultados planejados.

Percebeu-se, também, que uma das principais contribuições do e-gov para a *accountability* é o aumento da transparência proporcionada pela disponibilização das ações do governo federal na Internet. Esse potencial do governo eletrônico foi, inclusive, destacado na última Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação (2004) como uma das medidas a serem adotadas pelas administrações públicas. O incremento da transparência esteve relacionado, por exemplo, com a possibilidade de o e-governo ser umas das principais armas para o combate à corrupção.

Concluiu-se, entretanto, mesmo com o reconhecimento do potencial das TIC para o incremento da transparência, que o quadro atual no Brasil ainda precisa ser bastante explorado pelas ações de e-governo. As limitações para o progresso da transparência via e-gov seriam, primeiro, a inexistência de um efetivo planejamento para que a transparência seja proporcionada por essa política e, segundo, o baixo acesso da população à Internet, o que limitaria esse benefício –

maior transparência – a uma parcela limitada da população. Percebe-se, portanto, que a política de inclusão digital tem o potencial de auxiliar em mais essa limitação do e-governo. Essas conclusões são condizentes com os pontos obtidos pelo Brasil quanto ao *índice de e-informação* das Nações Unidas (2003, p. 225), conforme Anexo A desta dissertação, porquanto o país tenha obtido 11 pontos nesse índice, enquanto o país mais bem colocado, o Reino Unido, recebeu 17 pontos (Tabela 9).

Outra conclusão foi a de que haveria a necessidade de uma maior preocupação dos gestores públicos quanto à divulgação dos serviços de governo eletrônico. Mesmo quando há divulgação de quais serviços estão disponíveis e qual é a forma de utilização, nem sempre a linguagem utilizada - assim como ocorre com as ações de prestação de contas e transparência - é de fácil compreensão para quem acessa os sítios do governo federal.

Quanto à **governança eletrônica**, a Internet e, por conseguinte, o governo eletrônico foram vistos como a grande oportunidade para o incremento da participação da sociedade nas decisões políticas da gestão pública, especialmente quanto à formulação, acompanhamento e avaliação das políticas públicas, com vista ao incremento da cidadania e da democracia. O e-gov teria, então, um papel a cumprir na forma de o governo interagir com cidadãos e organizações que não somente na disponibilização de informações e serviços.

Mesmo com esse potencial, a governança eletrônica ainda estaria dando seus primeiros passos no Brasil, com pouca participação dos cidadãos na formulação das políticas públicas, ou seja, uma fraca influência da sociedade civil por meio da Internet na tomada de decisão relativa ao estabelecimento da agenda governamental de políticas públicas. Esse quadro seria resultado da falta de regulamentação para a participação social nos processos de tomada de decisão por meios eletrônicos (Internet) e por não ser a e-governança considerada pela elite política como um verdadeiro instrumento para uma ampla participação social.

Um exemplo de ausência de legislação seria relativo às consultas públicas efetivadas na Internet. Tais consultas foram consideradas como um excelente mecanismo de e-governança, mas estariam num estágio inicial no Brasil – quase inexistentes, de forma efetiva, no nível federal –, exatamente pela falta de regulamentação e mesmo pela falta de cultura de participação e desarticulação política da sociedade brasileira, na qual a prática da *accountability* ainda precisa ser bastante aprimorada. A colocação do Brasil no *índice de e-consulta* das Nações Unidas (2003) confirma essa conclusão, tendo em vista que o país obteve apenas nove pontos nesse índice, enquanto o Reino Unido, o mais bem colocado, recebeu 26 pontos (Tabela 9).

De qualquer modo, reconheceu-se que as novas formas de interação eletrônica teriam impacto direto na governança ao criarem um novo espaço para interlocução dos cidadãos com os governantes. Essa integração seria facilitada pelo alcance territorial do governo eletrônico, pois se deve considerar que a “tecnologia da informação diminui, e em alguns casos elimina, as barreiras de tempo e distância” (FOUNTAIN, 2002, p. 124), o que pode tornar o governo presente mesmo nas localidades mais longínquas, fator de grande interesse para um país de grande dimensão espacial como o Brasil.

Esse potencial de incremento da participação cívica via governança eletrônica pode vir a não se concretizar no país, contudo, devido à falta de uma política efetiva de inclusão digital (ID). Mais uma vez, corre-se o risco de serem oferecidas novas possibilidades de interação e serviços pelo governo federal que estarão restritas apenas aos poucos detentores de acesso à Internet – em torno de 12% da população atualmente. A ID poderia fomentar a e-governança ao capacitar os cidadãos sobre o modo de acessar as informações do governo – tornando-os mais críticos em relação a temas como transparência e prestação de contas, por exemplo -, sendo, a partir desse ponto, considerada a “porta de entrada” para essa nova forma de interação Estado-sociedade.

Fountain (2001) argumenta que a participação política na Internet ainda está restrita aos educacionalmente e economicamente privilegiados, exatamente pela dificuldade no acesso à rede. Logo, a inclusão digital e o conseqüente aumento no acesso às TIC podem induzir novos mecanismos de governança eletrônica desde que essas limitações sejam combatidas inclusive por meio de outras políticas governamentais – como saúde, educação, saneamento, acesso a meios de comunicação etc. -, mas sempre levando em consideração o papel das tecnologias no auxílio à inclusão social das populações mais desprovidas de recursos. De qualquer modo, vale lembrar que não se chegou a um consenso sobre a priorização de ações de inclusão digital sobre aquelas de inclusão social – e vice-versa -, conforme explorado anteriormente na Subseção 6.1.3 – Oferta e Acesso: Governo Eletrônico e Inclusão Digital.

Nota-se, portanto, que a utilização de TIC evidencia uma oportunidade para o aumento do “potencial democrático”, definido por Kakabadse, Kakabadse e Kouzmin (2003, p. 46) como “a capacidade dos cidadãos em participar efetivamente e conscientemente nos processos constitutivos da sociedade – para exercer poder”. As principais vantagens das TIC, para incrementar o que esses autores chamam de “Projeto da Governança Democrática”, estariam na habilidade que as tecnologias têm para promover uma “análise participativa em políticas públicas”

(*ibid.*, p. 56), ao melhor informar sobre os processos referentes às políticas e educar os cidadãos por meio de seu envolvimento, de modo que eles possam fazer escolhas mais bem embasadas.

A governança eletrônica não deve ser vista, contudo, como uma panacéia: no extremo de um *continuum*, onde a participação cívica pudesse ser considerada excessiva e feita “na hora errada” (KAKABADSE; KAKABADSE; KOUZMIN, 2003, p. 51), o governo poderia ser levado a uma paralisia pelos entraves causados à tomada de decisão ante um número considerável de demandas e interesses contraditórios, o que tornaria o processo de escolhas para a ação de governo lento e mesmo inviável.

Infere-se, a partir da análise procedida sobre *accountability* e *governança eletrônica*, que os valores e conceitos enunciados pelas teorias da Nova Administração Pública, quanto à implementação do modelo de “Orientação ao Serviço Público” (ABRUCIO, 1997; FERLIE et al. 1996), ainda não se concretizaram plenamente no Brasil para fins de conformação de mecanismos efetivos de prestação de contas, transparência e divulgação das ações de e-governo, e mesmo para dar oportunidade à participação dos cidadãos nas decisões de gestão pública e construção do conceito de cidadania. Este último aspecto é confirmado pela classificação do Brasil no *índice de e-tomada de decisão* das Nações Unidas (2003), tendo o país recebido apenas 2 pontos, enquanto o Reino Unido, classificado em primeiro lugar nesse mesmo índice, recebeu 15 pontos (Tabela 9).

### **6.1.5 ESTÁGIO ATUAL E INSTITUCIONALIZAÇÃO DO GOVERNO ELETRÔNICO NO BRASIL**

Não se chegou a uma conclusão única, ante as opiniões dos entrevistados, sobre o **estágio atual do governo eletrônico no Brasil** estar num patamar unicamente favorável ou desfavorável. De um modo geral, o país é visto como estando “bem colocado” nos *rankings* internacionais de e-gov, impressão que é alavancada por alguns poucos “casos de sucesso” – Comprasnet, Imposto de Renda pela Internet e eleições eletrônicas, por exemplo. Contudo, essa percepção positiva foi contraposta a limitações como a baixa efetividade da política, além de uma penetração restrita na sociedade – fruto da exclusão digital - e na própria cultura do serviço público.

A política de e-gov estaria esbarrando nas limitações impostas pela exclusão digital para adquirir maior efetividade, especialmente quando se considera que apenas 12% da população brasileira tem acesso a serviços de governo via Internet, ou seja, os incluídos digitalmente. Para a reversão desse quadro, seria necessário amplificar o debate para fora dos limites do setor público, passando a se construir uma agenda política em torno do tema.

Foram ressaltados os ganhos em eficiência que podem advir do governo eletrônico, especialmente por meio do incentivo às compras eletrônicas e à implementação de sistemas que utilizem software livre. Essas economias podem ser minimizadas, entretanto, caso o desperdício e o mau emprego de recursos não seja combatido: um prévio planejamento criterioso, com estudos de oferta *versus* demanda, por exemplo, seria necessário antes de serem construídos e disponibilizados sítios na Internet.

Outra conclusão sobre a situação do e-gov no Brasil foi o estágio incipiente em que se encontram os indicadores de desempenho relacionados tanto a governo eletrônico como a inclusão digital. A implementação desses indicadores seria necessária para se acompanhar o andamento dos projetos e confrontar, ao final, os resultados obtidos com os objetivos e metas esperados. Sem tais indicadores, qualquer medição de eficiência ou efetividade resta impossibilitada, dando margem à existência de projetos que podem não atender às necessidades de seu público-alvo, provocando, por conseguinte, desperdício de recursos públicos. Fountain (2001) argumenta que sistemas de informação que implementam esses indicadores não apenas podem criar o potencial para ganhos em eficiência – por meio de mensuração de performance e *feedback* mais rápidos, claros e acurados em relação aos padrões pré-estabelecidos – mas, também, levar ao desenvolvimento de novas ferramentas de controle.

A Teoria Institucional subsidiou três tipos de análise para que se chegasse a uma avaliação sobre os **estágios de institucionalização do governo eletrônico no Brasil**, conforme será apresentado adiante no Quadro 20. Uma delas, a que investigou os relacionamentos entre atores sob a perspectiva institucional, foi objeto da Subseção 6.1.2 – Contexto Institucional e Interação entre Atores.

A segunda abordagem utilizada foi a de entender a lógica institucional do e-gov no país, considerando o *nível de análise* como o de setor societário e a abrangência nacional como *contexto institucional de referência*. Com base em cinco das oito dimensões propostas por Scott (2001) para o exame da estruturação de setores institucionais, concluiu-se que a maneira como os recursos da política de governo eletrônico são geridos no orçamento da União é uma das principais barreiras à institucionalização da política. A falta de uma coordenação centralizada desses recursos seria incapaz de impedir cortes e contingenciamentos que acabam prejudicando o alcance das metas e objetivos do programa como um todo. A existência do Comitê Executivo do Governo Eletrônico não estaria sendo suficiente para lidar com essa problemática, que é decorrente da cultura que se tem no setor público brasileiro de se enxergar o orçamento em nichos específicos de cada unidade

governamental e não holisticamente, como seria necessário numa política de gestão pública - transversal por natureza - como a de governo eletrônico.

Houve um certo consenso sobre a lógica institucional do setor. Esse raciocínio decorre do fato de que haveria alguns relacionamentos em razoável estágio de interação – Estado-Terceiro Setor, por exemplo -, mas não de um modo generalizado na política, o que é resultado da ausência de um plano estratégico para governo eletrônico capaz de envolver todos os agentes institucionais de modo mais aprofundado. Mesmo sem a existência desse plano, há um bom entendimento sobre quais são as crenças gerais e receitas de ação a serem seguidas pelos distintos *stakeholders* na política de e-gov, o que mostrou uma razoável compreensão sobre a importância da interação nas redes interorganizacionais que conformam o e-gov no país.

O ferramental analítico baseado nos três pilares institucionais propostos por Scott (1994, 2001) constituiu o terceiro e último enfoque para se avaliar o processo de institucionalização do e-gov no Brasil. A investigação em torno do pilar regulativo centrou suas atenções em torno da capacidade de *enforcement* do governo federal, ou seja, sua habilidade em moldar a interação entre os atores a padrões aceitáveis e reduzir a incerteza e do mecanismo regulativo corporificado no orçamento público. Foi apontado o risco de o formalismo (MACHADO-DA-SILVA et al., 2003) estar impactando esse pilar, em prejuízo do cumprimento das normas que regem o setor. A simples existência do marco legal do e-gov não seria suficiente, portanto, para garantir tanto sua governança como um caminho estável rumo a estágios superiores de institucionalização.

O pilar normativo abordou os aspectos representativos, constitutivos e normativos da política de governo eletrônico, atendo-se aos valores e normas vigentes (SCOTT, 2001). Concluiu-se que, para a política de governo eletrônico, a iniciativa privada, por exemplo, teria um papel importante na introdução de capital privado em projetos de e-gov, enquanto a Academia estaria dando contribuições importantes na pesquisa voltada a temas tecnológicos. Já o Terceiro Setor teria pouca capacidade de contribuição à política de inclusão digital caso implementasse projetos de forma isolada do setor público, que é o agente institucional capaz de dar escala às ações.

O pilar cultural-cognitivo evidenciou, assim como ocorreu no pilar regulativo, o risco de o formalismo minimizar os ganhos esperados com a implementação de normas para o setor. Um exemplo de pressuposto dominante na política de inclusão digital (ID) é a de que o Terceiro Setor estaria legitimado a atuar em causas sociais, na implementação do que é conhecido como “modelo filantrópico” de ID (Toledo, 2004), crença que já estaria culturalmente sustentada no Brasil.



VARIÁVEIS	PRINCIPAIS ASPECTOS <sup>68</sup>	ESTÁGIOS		
		Pré-institucional	Semi-institucional	Total Institucionalização
Formulação / Integração de Políticas	<i>Programa Governo Eletrônico</i>		✓	
	<i>Políticas de Inclusão Digital</i>	✓		
	<i>Programa Sociedade da Informação</i>	✓		
	<i>Orçamento</i>		✓	
	<i>Plano estratégico</i>	✓		
Relações Institucionais	<i>Relação Estado-iniciativa privada</i>		✓	
	<i>Relação Estado-setor acadêmico</i>		✓	
	<i>Relação Estado-Terceiro Setor</i>			✓
	<i>Relação iniciativa privada-Terceiro Setor</i>		✓	
	<i>Relacionamento entre atores</i>		✓	
Poder / Tomada de Decisão	<i>Suporte político</i>		✓	
	<i>Tomada de decisão</i>		✓	
	<i>Estrutura do Programa Governo Eletrônico</i>		✓	
Estrutura Legal	<i>Legislação</i>		✓	
	<i>Legislação - software livre</i>	✓		
	<i>Legislação - certificação digital</i>		✓	
	<i>Legislação - compras eletrônicas</i>	✓		
	<i>Legislação - inclusão digital</i>	✓		
Oferta / Acesso	<i>Oferta</i>		✓	
	<i>Software livre</i>	✓		
	<i>Certificação digital</i>		✓	
	<i>Compras eletrônicas</i>		✓	
	<i>Integração</i>	✓		
	<i>Inclusão digital</i>	✓		
	<i>Estudo oferta x demanda</i>	✓		
Accountability	<i>Prestação de contas</i>	✓		
	<i>Transparência</i>	✓		
	<i>Divulgação</i>		✓	
	<i>Governança eletrônica</i>	✓		
Avaliação	<i>Estágio atual</i>		✓	
	<i>Reforma administrativa</i>		✓	
	<i>Governança</i>	✓		

**Quadro 20 - Grau de Institucionalização do Governo Eletrônico no Brasil**

Fonte: elaboração do autor a partir de dados da pesquisa

<sup>68</sup> Aspectos baseados nos quadros-sintéticos relativos a cada variável (Quadros 13 a 19).

Conclui-se, portanto, a partir das discussões sobre (1) o relacionamento entre os atores institucionais, (2) a lógica institucional do setor societário do governo eletrônico e (3) as características dos pilares institucionais encontradas na avaliação da política, que a perspectiva que se pode ter sobre o atual estágio de institucionalização do e-gov no Brasil é aquela apresentada no Quadro 20, formulada com base na análise procedida ao longo desta dissertação sobre cada uma das variáveis do Quadro 7 (Modelo de Análise da Pesquisa) e fundamentada nos estágios de institucionalização propostos por Tolbert e Zucker (1997).

O estágio semi-institucional da maioria dos aspectos relativos ao e-gov no Brasil é um resultado esperado tendo em vista o espaço de tempo relativamente curto desde que a política foi implantada no Brasil (iniciada de modo institucionalizado em 2000 com a criação do Comitê Executivo do Governo Eletrônico). Depreende-se que, à exceção do relacionamento entre o setor público e o Terceiro Setor na política de inclusão digital, ainda há que se promover melhorias nos demais aspectos apresentados no Quadro 20 para que estes progridam em seus respectivos estágios de institucionalização.

Preferiu-se avaliar os estágios em relação a cada uma das variáveis da pesquisa ao invés de se propor o reconhecimento dicotômico do governo eletrônico como algo “institucionalizado” ou “não-institucionalizado”, pelo fato de que esse tipo de análise só terá condições de ser efetivado daqui a algum tempo, quando os efeitos da política puderem ser apreciados depois de transcorrido um prazo razoavelmente longo a contar de sua implantação no país.

Além disso, embora tenha sido feita a classificação das variáveis desta dissertação, e de seus principais aspectos, nos três estágios propostos por Tolbert e Zucker (1997), o entendimento que se tem acerca do processo de institucionalização do governo eletrônico no Brasil é que este não necessariamente vem ocorrendo como uma seqüência temporal de eventos. Deve-se levar em conta que o Quadro 20 espelha a institucionalização da política de e-gov entre 2000 e 2003, especialmente quanto ao estágio alcançado pelos distintos aspectos nesse último ano, como resultado parcial de um processo que ainda está em andamento. Logo, conforme ressaltado na Subseção 3.1.1 – Origens e Desenvolvimento da Teoria [Institucional], existe a possibilidade de que processos que se encontram no estágio de sedimentação voltem novamente a passar pelos estágios de habitualização e objetificação, mas de um modo diferente em relação ao momento em que se encontravam em sua trajetória original. Os processos seguiriam uma lógica de desenvolvimento que

poderia ser visualizada mais como um movimento circular em espiral do que como uma seqüência linear de eventos.

Vale dizer, ainda, que as conclusões apresentadas nesta subseção, sobre a institucionalização do governo eletrônico no Brasil, podem mostrar novos caminhos para o emprego da Teoria Institucional, visto que esta ainda não explorou devidamente o papel das tecnologias da informação e comunicação em suas contribuições (FOUNTAIN, 2001).

### **6.1.6 CONTRIBUIÇÕES PARA REFORMA ADMINISTRATIVA E REFLEXOS NA GOVERNANÇA**

Governo eletrônico, além de ter sido reconhecido como uma importante política de gestão pública, pode ser visto como uma rede inter-relacionada de atores e de conhecimento, implementada por seres humanos, com a utilização de equipamentos e tecnologias, além de artefatos como leis, normas e procedimentos formais, tudo isso conjugado a práticas sociais e culturais. Esta subseção explora as conclusões desta dissertação sobre a contribuição do e-gov para a **reforma administrativa** e para a **governança** levando em conta essas considerações.

No processo de planejamento e implementação de iniciativas de governo eletrônico, o setor público tem consolidado firmes alianças com o setor privado, assertiva confirmada para o caso brasileiro nesta pesquisa (cf. Subseção 5.1.2 - Variável “Relações Institucionais”). Essa cultura de integração entre esses dois atores institucionais tem sido recepcionada sem grandes reservas, aparecendo como um “sopro de ar fresco” na gestão pública ao responder às demandas da Nova Administração Pública por uma maior efetividade do Estado baseada na experiência da iniciativa privada (NAÇÕES UNIDAS, 2003, p. 58).

Essa possibilidade de utilizar a interação com outros atores para incrementar as condições de gestão do próprio Estado foi uma das conclusões desta pesquisa, não somente com o setor privado, mas com todos os setores da sociedade. O potencial das tecnologias de informação e comunicação para entrelaçar os agentes institucionais foi explicado por meio de sua capacidade de inovação, ou seja, novos meios e canais de interação que antes não seriam possíveis agora podem ser implantados com recursos de TIC, para que o Estado aumente sua capacidade de interlocução com a sociedade. Essa mudança externa acabaria refletindo positivamente, por conseguinte, no ambiente interno das organizações públicas.

As TIC foram vistas como a principal ferramenta para as iniciativas de modernização do Estado, especialmente pelo potencial do e-gov como uma política de gestão pública capaz de

aprimorar o desempenho das demais políticas governamentais. Reforma administrativa seria um assunto que só teria sentido, na Sociedade da Informação, com a utilização de tecnologias para o alcance de seus objetivos, pois quaisquer mudanças na gestão implicariam no redesenho de sistemas de informação: “quer seja reconhecido ou não pelos *stakeholders*, são os sistemas de informação que são centrais aos processos de reforma na era da informação” (HEEKS; BHATNAGAR, 2002, p. 49).

Chegou-se à conclusão, entretanto, que o governo eletrônico não pode ser visto como uma panacéia para as reformas administrativas: o uso de tecnologias deve caminhar em paralelo com outras medidas governamentais, nos campos político e econômico, por exemplo, ou mesmo em reforço a uma mudança cultural no interior do setor público, funcionando as TIC, na verdade, como catalisadoras de inovações. Embora tenha sido amplamente reconhecido esse potencial das TIC, a política de governo eletrônico ainda não se encontraria inserida com a ênfase que deveria na agenda governamental brasileira para contribuir de modo decisivo com a modernização do aparelho estatal. O enfoque estaria ainda restrito à gestão, mas sem maiores reflexos na agenda política de reformas.

Não obstante as considerações anteriores sobre as possíveis contribuições do e-gov para reforma administrativa - considerando ambos como conceitos ou mesmo para o caso real do programa de governo eletrônico e seu papel na modernização da administração pública brasileira -, deve-se levar em conta que a possibilidade de se perceber essa influência é restrita no presente estudo, tendo em vista o curto espaço de tempo transcorrido desde a implementação dessa política no país – período de 2000 a 2003. Uma percepção mais próxima da realidade só será possível após o transcurso de um prazo razoavelmente longo para que se possa avaliar a história institucional da política, seus resultados pragmáticos e, finalmente, sua influência na gestão do aparelho do Estado.

Ainda sobre a contribuição do governo eletrônico aos processos de reforma do aparato estatal, deve ser levado em consideração que quaisquer ganhos que eventualmente possam ser obtidos com essa política não serão conseguidos com a ação isolada do setor público: os demais atores institucionais podem colaborar nesse esforço, mas, também, por outro lado, fazer pressões para manutenção do *status quo* quando os interesses assim lhe convirem. Nesse último sentido, Lane (1995, p. 144) adverte para o risco de “comportamentos oportunistas” na política da reforma, ou seja, “grupos diversos poderiam demandar ou prover reformas no setor público para o atendimento de seus próprios interesses”.

Foi possível relacionar algumas das conclusões desta dissertação sobre governo eletrônico e reforma administrativa às teorias da Nova Administração Pública (NAP). Quatro dimensões se sobressaíram na fase de análise, fazendo jus, portanto, à menção nesta subseção de conclusão.

Um primeiro aspecto destacado foram os ganhos em eficiência que o e-gov pode proporcionar (cf. Subseção 6.1.5 – Estágio Atual e Institucionalização do Governo Eletrônico no Brasil), vantagem mencionada também nas conclusões sobre a governança (adiante), e que se encaixa no que Ferlie et al. (1996) intitularam de NAP – Modelo 1 (dirigido à eficiência). Essa ênfase na forma de gestão da NAP também pode ser encontrada em autores como Fountain (2001), Lane (2000) e Minogue (1998).

Concluiu-se, portanto, que o governo eletrônico pode contribuir com um dos grandes objetivos da reforma do setor público, qual seja, “maior eficiência na alocação de recursos” (LANE, 1995, p. 144). Na prática, entretanto, os ganhos em eficiência e efetividade dependeriam, criticamente, mais da estrutura e do desenho organizacional do que da infra-estrutura tecnológica (FOUNTAIN, 2001), o que coloca o e-gov como uma ferramenta de grande potencial, mas que pode ser inócua se a estrutura do setor público não souber utilizá-la de modo adequado.

Dunleavy e Hood (1993) argumentam que a NAP incentivaria a aproximação da forma de gestão privada para as organizações públicas, característica também mencionada por Fountain (2001) e Lane (2000), e que se encaixa nos Modelos 2 e 4 de NAP propostos por Ferlie et al. (1996), representando, portanto, uma fusão de idéias gerenciais advindas da administração privada para aplicação em organismos públicos.

As teorias da NAP defendem que haveria, ainda, uma propensão ao repasse de tarefas originalmente do Estado aos demais setores institucionais (DUNLEAVY; HOOD, 1993; LANE, 2000; MINOGUE, 1998), especialmente o Terceiro Setor. Essas duas características destacam mudanças nas estruturas de governança, tendo sido evidenciadas anteriormente ao serem discutidas as interações do setor público com os demais agentes institucionais (Subseção 6.1.2 – Contexto Institucional e Interação entre Atores).

A necessidade de implementação de indicadores de desempenho (cf. Subseção 6.1.5 – Estágio Atual e Institucionalização do Governo Eletrônico no Brasil) também se encaixa no “receituário” da NAP – Modelo 1 proposto por Ferlie et al. (1996) -, medida que seria essencial para o acompanhamento de quaisquer iniciativas de reforma administrativa (DUNLEAVY; HOOD, 1993).

Cabe destacar, enfim, que as reformas administrativas normalmente envolvem diversos aspectos que não somente a gestão administrativa em si – onde seria mais fácil visualizar a atuação do governo eletrônico –, sendo sua tarefa central “delinear as funções essenciais do governo” (DUNLEAVY; HOOD, 1993, p. 11). Além disso, concorda-se com o reconhecimento de Pollit e Bouckaert (2000, p. 23 – grifo do autor) sobre a importância do ambiente institucional e dos atores que nele interagem para que essas mudanças no setor público ocorram:

ao menos no campo da reforma administrativa – as forças mais amplas da economia e da política são quase sempre mediadas por meio de redes de *instituições*. As características específicas dessas redes, e das instituições individuais que as compõem, freqüentemente tem um profundo efeito na moldagem do que realmente ocorre durante o curso da reforma e, por conseguinte, nos resultados finais e conseqüências do processo de mudança. É claro que as próprias redes podem e fazem a mudança, embora não tão freqüente nem tão rápido quanto a retórica da reforma poderia levar alguém a acreditar.

Nesta dissertação, a **governança** foi definida como a habilidade e a capacidade do setor público em implementar de forma efetiva suas políticas públicas. Somou-se a essa conceituação as contribuições da perspectiva institucional, devendo ser considerado, para a concretização de uma efetiva governança, o papel dos arranjos institucionais entre os atores sociais, além do marco legal do setor societário sob exame, a fim de avaliar se o Estado possui condições de alcançar um ambiente favorável à implementação de suas políticas.

Constatou-se, nesta pesquisa, que o construto não necessariamente é entendido conforme definido no parágrafo anterior. Houve a percepção da governança como um processo para implementação pelo setor público de suas políticas; como um processo mais complexo que extrapolaria as fronteiras do Estado; como um ambiente propício para implementação das ações de governo e, finalmente, como um conceito entrelaçado aos de “governo eletrônico” e “governo”.

O governo eletrônico foi visto como uma das maneiras mais eficientes para o aprimoramento da governança, especialmente nas seguintes áreas: (1) ganhos em eficiência, transparência e controle; (2) melhor interação interna e externa ao governo com a utilização das TIC e (3) e-governo como política de gestão pública eficaz para o incremento das demais políticas públicas. Alguns desses aspectos se confundem, inclusive, com as conclusões relativas à contribuição do e-gov para reforma da gestão pública. De um modo geral, essas três dimensões servem como resposta a uma das perguntas apresentadas no Quadro 2 (“Questões do ‘Projeto do Impacto do Governo Eletrônico’ da OCDE”), qual seja, *como pode a integração das TIC no*

*âmbito interno do governo facilitar a capacidade governamental em atender às crescentes peculiaridades, necessidades e expectativas da sociedade?* (OCDE, 2001b).

Uma outra conclusão a ser citada foi a importância do contexto da Sociedade da Informação para que o e-gov tenha reflexos na governança. Haveria, nesse sentido, a necessidade de fortalecimento das relações entre os atores institucionais, cabendo o papel de liderança ao setor público. A governança deveria ser encarada, portanto, como um construto mais complexo do que simplesmente a implementação efetiva das políticas públicas pelo governo: as relações Estado-sociedade ganhariam importância à medida que governo eletrônico e Sociedade da Informação passassem a fazer parte de uma ampla agenda política de discussões. Para o caso brasileiro, houve o entendimento de que o estágio atual de emprego desse potencial ainda seria incipiente, ou seja, haveria um enorme campo a ser explorado para que o governo eletrônico passasse a ter reflexos mais profundos na governança.

Respondendo outra das perguntas do Quadro 2, sobre *como esse grande uso de TIC pode reforçar a adoção de boas práticas de governança* (OCDE, 2001b), podem ser indicadas três dimensões para as quais o governo eletrônico serve como um instrumento para a obtenção de um ambiente propício à governança: (1) **gestão interna do próprio governo**; (2) **participação cívica** e (3) **desenvolvimento econômico-social**.

Com relação à *gestão interna do governo*, conclui-se que o governo eletrônico tem um grande potencial de agilização especialmente no redesenho de processos, sem deixar de lado o potencial de melhorias em estruturas com o uso de novas tecnologias, embora esse último aspecto não tenha sido ressaltado nas seções de análise desta dissertação. Outros aspectos como ganhos em eficiência e, principalmente, e-governo como catalisador na introdução TIC para melhoria das demais políticas de gestão pública, foram ressaltados ao longo das seções de análise.

Os ganhos em *participação cívica* - ou democracia eletrônica - foram explorados nesta dissertação em termos da governança eletrônica, chegando-se à conclusão que esse potencial ainda está longe de ser uma realidade no país, conforme conclusões apresentadas anteriormente na Subseção 6.1.4 – *Accountability* e Governança Eletrônica.

Quanto ao terceiro aspecto, chegou-se à conclusão de que o governo eletrônico pode ser um dos caminhos para incrementar a governança se essa política for capaz de contribuir com o *desenvolvimento econômico-social* do país. O aspecto econômico poderia ser percebido pela maior eficiência do lado do governo – redução de custos e eliminação de desperdícios -, bem como uma influência, por exemplo, na política de tecnologia da informação do país – abrindo mercados à

exportação e desenvolvendo tecnologia localmente, por exemplo. O desenvolvimento social poderia ser visualizado pelo aumento do conhecimento proporcionado pelo maior acesso às TIC, especialmente a Internet, aspecto em que a política de inclusão digital poderia contribuir de modo essencial com a governança. De qualquer forma, vale lembrar que são virtualmente inexistentes pesquisas documentadas sobre os impactos econômicos e sociais no desenvolvimento do governo eletrônico (NAÇÕES UNIDAS, 2003), especialmente pelo fato de o fenômeno ser recente no mundo.

Houve a compreensão da importância de que o país deve ter claro qual o papel do setor público para o fomento de uma política nacional de tecnologia da informação, que, necessariamente, terá que contar com uma forte integração com os setores produtivos para que o aludido desenvolvimento ocorra. A interação com o setor privado deve ser levada a efeito de modo a preservar, contudo, a capacidade do Estado no direcionamento da política.

A análise dos dados desta dissertação mostrou, ainda, que o país resente de um **plano estratégico** que transforme o governo eletrônico em uma política efetivamente disseminada na Administração Pública federal brasileira, capaz de influenciar de modo significativo na governança. Portanto, para deixar de ser tão-somente uma política de gestão pública e passar a ser uma política de Estado, necessário se faz conjugar os esforços dos três Poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário -, no sentido de tornar as ações de governo eletrônico integradas entre eles de modo constante, e não eventualmente em projetos isolados.

A Teoria Institucional argumenta que os processos de mudança nas instituições são de natureza eminentemente política (LANE, 1995); logo, qualquer mudança mais profunda no direcionamento do e-governo rumo à formulação de um plano estratégico teria que contar, necessariamente, com a participação de todos os Poderes da República.

O governo eletrônico não pode, portanto, ser usado simplesmente como uma ferramenta para tornar “digital” o *status quo* da sociedade, mas, sim, como uma maneira de o Estado intervir nessa realidade para transformá-la, o que no Brasil significa, por exemplo, redução de desigualdades sociais por meio da prestação equitativa de serviços públicos nos canais eletrônicos. Governo eletrônico é, portanto, um meio para que a mudança ocorra, e não a própria essência das transformações impostas aos governos pela Sociedade da Informação.

Torna-se claro, enfim, que as sociedades nos próximos anos ou décadas serão identificadas em seu nível de desenvolvimento pelo uso de tecnologias, o que pode levá-las à ascensão ou queda num mundo cada vez mais dependente da informação digital em suas relações



internas e entre governos. Esse quadro começa a ser delineado desde já conforme o investimento feito na construção de um diálogo com a sociedade e de uma infra-estrutura tecnológica capaz de suportar os planos para esse novo ambiente, no qual as condições para que a *boa governança* esteja sempre presente deve ser um esforço constante dos governos em articulação com os demais atores institucionais.

Assim como foi ressaltado anteriormente com relação ao potencial de emprego do e-gov na reforma administrativa, é provável, contudo, que as conclusões aqui expressas apenas tangenciem as reais contribuições do governo eletrônico para o incremento das condições de governança, pois, conforme argumenta Nye Jr. (1999, p. 14), “nós estamos apenas nos primeiros estágios da revolução da informação.”

## **6.2 RECOMENDAÇÕES**

### **6.2.1 RECOMENDAÇÕES AO SETOR PÚBLICO**

Pretende-se, com os resultados desta pesquisa, gerar discussões no setor público a fim de contribuir com sugestões para o incremento da política de governo eletrônico no Brasil:

- a) continuidade dos fóruns que vêm sendo promovidos de modo constante desde 2001, nos quais são discutidas políticas de e-gov, a exemplo das Oficinas de Inclusão Digital, Mostras de TI aplicadas ao Setor Público e E-gov Fóruns;
- b) ênfase na indução de temas de discussão a partir do governo federal nos fóruns citados no item anterior, não somente em assuntos que são do seu interesse, mas, também, naqueles que o são para os demais setores;
- c) incentivo a pesquisas pelo setor público, por meio de bolsas de estudo, fundos específicos, linhas de pesquisa com apoio governamental (a exemplo do que vem sendo feito para o software livre), inclusive na avaliação de políticas públicas;
- d) para maior transparência das ações de e-gov, implementar um boletim semanal ou mensal com o andamento da execução de projetos de e-gov no nível federal, incluindo

o que está por ser feito, a exemplo do que é feito pelo governo americano<sup>69</sup>. Um bom exemplo desse tipo de medida é o que vem sendo feito pelo Comitê Técnico de Implementação de Software Livre do Comitê Executivo do Governo Eletrônico, que, por meio do portal *www.softwarelivre.gov.br*, divulga suas deliberações e atividades na Internet;

- e) promover discussões sobre um novo “Modelo Institucional para o Governo Eletrônico no Brasil”, a serem fomentadas especialmente pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SLTI/MPOG) e pelo Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI), no âmbito das quais poderia ser avaliada uma estrutura organizacional ótima para funcionamento do governo eletrônico e das políticas correlatas sobre inclusão digital e Sociedade da Informação, além de ser debatida a pertinência da manutenção da Secretaria-Executiva do Comitê Executivo do Governo Eletrônico na SLTI/MPOG ou de seu deslocamento para o âmbito da Presidência da República, no ITI, ou mesmo em outra organização do governo federal.

### **6.2.2 PROPOSTAS DE ESTUDOS FUTUROS**

Considerando que pesquisas focadas na intersecção entre políticas públicas, gestão e tecnologia – caso típico daquelas que têm o e-gov como tema – são inerentemente multidisciplinares, complexas e difíceis de se projetar e gerenciar, indicam-se propostas para que alguns assuntos sejam abordados pela Academia como aprofundamento desta pesquisa:

- a) empregar a estrutura de análise proposta nesta dissertação (Quadro 7) para investigar casos de e-gov estaduais ou mesmo fazer estudos sobre a relação institucional do programa de governo eletrônico federal com aqueles implementados pelos estados e municípios;
- b) usar o caso do Programa de Governo Eletrônico federal para analisar sua relação com mudança, inovação e aprendizagem em organizações públicas;

---

<sup>69</sup> No endereço *www.whitehouse.gov/omb/egov/downloads/e-gov\_initiatives.htm*, o governo americano mostra o progresso de suas iniciativas de governo eletrônico até a data de disponibilização de relatórios que são atualizados periodicamente e uma previsão dos próximos passos para cada projeto.

- c) explorar a relação do impacto da cultura do serviço público no Brasil na implementação de projetos de governo eletrônico;
- d) investigar a emergência, ou não, de modelos intitulados “pós-burocráticos”, especialmente quanto aos efeitos das tecnologias de informação e comunicação na burocracia;
- e) produzir trabalhos de cunho empírico que mostrem os ganhos, especialmente em eficiência, que podem decorrer do e-gov, e mesmo possíveis reflexos negativos, como a exclusão digital e fracassos em projetos com uso intensivo de TI;
- f) quanto à inclusão digital, efetuar estudos que considerem as taxas de acesso à Internet ao longo do tempo para grupos diferenciados, em aspectos como: sexo, idade, grupo étnico, renda, escolaridade, área urbana ou rural, ocupação profissional, local de acesso à Internet, se público ou residencial, e outros.

Espera-se, enfim, que as conclusões desta dissertação, somadas à agenda de pesquisa proposta, forneçam respostas cada vez mais aprofundadas ao seguinte questionamento de Ferguson (2002, p. 137 – grifo nosso): **“o governo eletrônico é mesmo um veículo sério de prestação de serviços e de governança?”**

## REFERÊNCIAS

- ABELL, Peter. The New Institutionalism and Rational Choice Theory. In: SCOTT, W. Richard; CHRISTENSEN, Søren. (Org.) *The Institutional Construction of Organizations: International and Longitudinal Studies*. Thousand Oaks: Sage, 1995. p. 3-14.
- ABRUCIO, Fernando L. *O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente*. Cadernos ENAP, n. 10. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), 1997.
- \_\_\_\_\_. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Org.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas (FGV), 1998. p. 173-199.
- ACCENTURE. *eGovernment Leadership - Realizing the Vision*. Chicago: Accenture, 2002.
- \_\_\_\_\_. *eGovernment Leadership: Engaging the Customer*. Chicago: Accenture, 2003.
- AGRE, Philip E. The Architecture of Identity: Embedding Privacy in Market Institutions. *Information, Communication and Society*, Philadelphia, v. 2, n. 1, p. 1-25, 1999.
- AKUTSU, Luiz; PINHO, José Antônio G. de. Governo, *Accountability* e Sociedade da Informação no Brasil: uma investigação preliminar. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO (ENANPAD), 25., 2001, Campinas. *Anais eletrônicos...* Rio de Janeiro: Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração (ANPAD), 2001. 1 CD-ROM.
- AKUTSU, Luiz. Sociedade da Informação, *Accountability* e Democracia Delegativa: investigação em portais de governo no Brasil. 2002. 152 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Núcleo de Pós-graduação em Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador.
- ALEXIADOU, Nafsika. Researching policy implementation: interview data analysis in institutional contexts. *International Journal of Social Research Methodology*, Londres, v. 4, n. 1, p. 51-69, 2001.
- ALMEIDA, João Ferreira de; PINTO, João Madureira. Da Teoria à Investigação Empírica: problemas metodológicos gerais. In: SILVA, Augusto S.; PINTO, José M. (Org.) *Metodologia das Ciências Sociais*. 8. ed. Porto: Afrontamento, 1986.
- AMANTINO-DE-ANDRADE, Jackeline. Adoção de Novas Tecnologias de Informação e a Inovação Organizacional no Setor Público Brasileiro. In: ENANPAD, 24., 2000, Florianópolis. *Anais eletrônicos...* Rio de Janeiro: ANPAD, 2000. 1 CD-ROM.
- ASSUMPCÃO, Rodrigo; FALAVIGNA, Maurício. Sampa.org – Um projeto de inclusão digital. In: CHAHIN, Ali et al. *E-gov.br – A próxima revolução brasileira – Eficiência, qualidade e democracia: o governo eletrônico no Brasil e no mundo*. São Paulo: Prentice Hall, 2004. p. 254-

260.

ATLAS.TI. *Glossary of Functions*. Disponível em <<http://www.atlasti.com/glossconcepts.shtml>>. Acesso em 5 fev. 2004.

BACKUS, Michiel. E-governance in Developing Countries. *International Institute for Communication and Development Research Brief*, Haia, n.1, mar. 2001.

BALLANTINE, Joan A.; CUNNINGHAM, Nigel. Using framework approaches in a UK public healthcare organisation. In: HEEKS, Richard (Ed.). *Reinventing Government in the Information Age: international practice in IT-enabled public sector reform*. Londres: Routledge, 2002. p. 331-349.

BANCO MUNDIAL. *Governance and Development*. Washington: The World Bank, 1992.

\_\_\_\_\_. *Governance: the World Bank Experience*. Washington: The World Bank, 1994.

\_\_\_\_\_. *Electronic Government and Governance: Lessons for Argentina*. Washington: The World Bank, 2002a.

\_\_\_\_\_. *The E-Government Handbook for Developing Countries*. Washington: The World Bank - Information for Development Program (*infoDev*), Center for Democracy & Technology, 2002b.

\_\_\_\_\_. *A Definition of E\*Government*. World Bank's E-government Website. Disponível em <<http://www1.worldbank.org/publicsector/egov/definition.htm>>. Acesso em 9 fev. 2003a.

\_\_\_\_\_. *Indicators of Governance and Institutional Quality*. Disponível em <<http://www1.worldbank.org/publicsector/indicators.htm#aspects>>. Acesso em 10 maio 2003b.

BANDEIRA-DE-MELLO, Rodrigo; CUNHA, Cristiano J. C. de A. Operacionalizando o Método da *Grounded Theory* nas Pesquisas em Estratégia: técnicas e procedimentos de análise com apoio do Software ATLAS/ti. In: ENCONTRO DE ESTUDOS EM ESTRATÉGIA (3Es), 1., 2003, Curitiba. *Anais eletrônicos...* Rio de Janeiro: ANPAD, 2003. 1 CD-ROM.

BARZELAY, Michael. The New Public Management: a bibliographical essay for Latin American (and other) scholars. *International Public Management Journal*, n. 3, p. 229-265, 2000.

\_\_\_\_\_. *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*. Los Angeles: University of California Press, 2001.

\_\_\_\_\_. *Designing the Process of Public Management Policy Change: Practical Implications of Case Studies on Brazil and Peru*. Centro de Desarrollo y Asistencia Técnica en Tecnología para la Organización Pública (TOP). Disponível em <<http://www.top.org.ar/Documentos/BARZELAY%20Michael%20-%20MB%20Exec%20Summary.pdf>>. Acesso em 12 dez. 2003. (Executive Summary)

BAUER, Martin W.; AARTS, Bas. A construção do *corpus*: um princípio para a coleta de dados qualitativos. In: BAUER, Martin W.; GASKELL, George. (Ed.). *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático*. Tradução de Pedrinho A. Guareschi. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 39-63.

BELL, Daniel. *O Advento da Sociedade Pós-Industrial: uma tentativa de previsão social*. São Paulo: Cultrix, 1977.

BERGER, Peter L.; LUCKMANN, Thomas. *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*. Londres: Allen Lane, 1966.

BID. *Manual.gob - Estrategias de Gobierno Electrónico en los Países de la Región I: la definición de un modelo de análisis y estudio de casos*. Washington: Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), 2003.

BRANCO, Vera. Além das boas intenções: responsabilidade e visibilidade dos provedores sociais filantrópicos nos EUA e no Brasil. In: ENANPAD, 24., 2000, Florianópolis. *Anais eletrônicos...* Rio de Janeiro: ANPAD, 2000. 1 CD-ROM.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 22 jun. 1993.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), 1995.

\_\_\_\_\_. *A Reforma do Aparelho do Estado e as Mudanças Constitucionais*. Cadernos MARE da Reforma do Estado, v. 6. Brasília: MARE, Secretaria da Reforma do Estado, 1997.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.755, de 16 de dezembro de 1998. Dispõe sobre a criação de "homepage" na "Internet", pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e informações que especifica, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 dez. 1998.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 3.294, de 15 de dezembro de 1999. Institui o Programa Sociedade da Informação e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 dez. 1999a.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 3.298, de 20 de dezembro de 1999. Regulamenta a Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989, dispõe sobre a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, consolida as normas de proteção, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 21 dez. 1999b.

\_\_\_\_\_. Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT). *Sociedade da Informação no Brasil – Livro Verde*. Organizado por Tadao Takahashi. Brasília: MCT, 2000a.

\_\_\_\_\_. Decreto de 3 de abril de 2000. Institui Grupo de Trabalho Interministerial para examinar e propor políticas, diretrizes e normas relacionadas com as novas formas eletrônicas de interação.

*Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 4 abr. 2000b.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.969, de 11 de maio de 2000. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2000. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12 maio 2000c.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 3.505, de 13 de junho de 2000. Institui a Política de Segurança da Informação nos órgãos e entidades da Administração Pública Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 14 jun. 2000d.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.983, de 14 de julho de 2000. Altera o Decreto-Lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 jul. 2000e. (Crimes contra sistemas informatizados da Administração)

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.989, de 21 de julho de 2000. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2000/2003. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 24 jul. 2000f.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.998, de 17 de agosto de 2000. Institui o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 18 ago. 2000g.

\_\_\_\_\_. Portaria Interministerial nº 47/2000. Cria o Comitê Executivo do Comércio Eletrônico no âmbito dos Ministérios do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, da Ciência e Tecnologia e do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 8 set. 2000h.

\_\_\_\_\_. *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, 2000i.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 3.624, de 5 de outubro de 2000. Dispõe sobre a regulamentação do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações - Fust, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 9 out. 2000j.

\_\_\_\_\_. Decreto de 18 de outubro de 2000. Cria, no âmbito do Conselho de Governo, o Comitê Executivo do Governo Eletrônico, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 19 out. 2000k.

\_\_\_\_\_. *Regimento Interno do Comitê Executivo do Governo Eletrônico*. Brasília: Comitê Executivo do Governo Eletrônico, 2000l.

\_\_\_\_\_. *Plano de Metas – Governo Eletrônico*. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI), 2000m.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.171, de 5 de janeiro de 2001. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2001. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 8 jan. 2001a.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 3.865, de 13 de julho de 2001. Estabelece requisito para contratação de serviços de certificação digital pelos órgãos públicos federais, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 jul. 2001b.

\_\_\_\_\_. Resolução nº 269, de 9 de julho de 2001. Aprova o Regulamento de Operacionalização da Aplicação de Recursos do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações - FUST. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 18 jul. 2001c. (Anexo à Resolução)

\_\_\_\_\_. Decreto nº 3.872, de 18 de julho de 2001. Dispõe sobre o Comitê Gestor da Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira - CG ICP-Brasil, sua Secretaria-Executiva, sua Comissão Técnica Executiva e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 19 jul. 2001d.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 2.200, de 24 de agosto de 2001. Institui a Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil, transforma o Instituto Nacional de Tecnologia da Informação em autarquia, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 ago. 2001e.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 3.996, de 31 de outubro de 2001. Dispõe sobre a prestação de serviços de certificação digital no âmbito da Administração Pública Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 6 nov. 2001f.

\_\_\_\_\_. Decreto de 4 de dezembro de 2001. Cria, no âmbito do Comitê Executivo do Governo Eletrônico, o Subcomitê da Rede Br@sil.gov, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 6 nov. 2001g.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.407, de 10 de janeiro de 2002. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2002. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 jan. 2002a.

\_\_\_\_\_. *Dois Anos de Governo Eletrônico – Balanço Preliminar*. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria Executiva do Comitê Executivo do Governo Eletrônico, 2002b.

\_\_\_\_\_. *Dois Anos de Governo Eletrônico – Balanço de Realizações e Desafios Futuros*. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Comitê Executivo do Governo Eletrônico, 2002c.

\_\_\_\_\_. *Utilidade Pública*. Brasil.Gov. Disponível em <<http://www.brasil.gov.br/utilidade.htm>>. Acesso em 19 maio 2003a.

\_\_\_\_\_. *Relatório Síntese da II Oficina de Inclusão Digital*. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, SLTI, 2003b.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.640, de 14 de janeiro de 2003. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2003. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 15 jan. 2003c.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 4.733, de 10 de junho de 2003. Dispõe sobre políticas públicas de telecomunicações e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 jun. 2003d.

\_\_\_\_\_. *Perguntas mais freqüentes ao Comitê Gestor*. Comitê Gestor da Internet no Brasil. Disponível em <<http://www.cg.org.br/faq/informacoes-02.htm>>. Acesso em 22 jun. 2003e.



\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.107 - Plenário, de 13 de agosto de 2003. Consulta formulada pelo Ministro das Comunicações a respeito de dúvidas suscitadas na interpretação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à aplicação dos recursos do FUST. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 ago. 2003f.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 4.829, de 3 de setembro de 2003. Dispõe sobre a criação do Comitê Gestor da Internet no Brasil - CGIbr, sobre o modelo de governança da Internet no Brasil, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 4 set. 2003g.

\_\_\_\_\_. Instrução Normativa nº 31, de 10 de setembro de 2003. Dispõe sobre marcas e assinaturas publicitárias do Governo Federal. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica, 2003h.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.521 - Plenário, de 8 de outubro de 2003. Representação encaminhada pela Secretaria de Direito Econômico, do Ministério da Justiça, relativamente ao Procedimento Administrativo nº 08012.008024/98-49, instaurado para apuração de infrações à Lei nº 8.884/94. Índícios de irregularidades em processos de inexigibilidade de licitação para fornecimento de produtos e serviços de informática contratados através da TBA Informática Ltda. Índícios de irregularidades nos contratos Select firmados com essa empresa. Conhecimento. Fixação de entendimento acerca da exigibilidade de processo licitatório para essas contratações bem como da incompatibilidade dos Contratos Select com a Lei nº 8.666/93. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 21 out. 2003i. (Discute, entre outros aspectos, a regularidade da indicação de marca nas aquisições de software por parte da Administração Pública, frente ao princípio da padronização e à opção de implantação e utilização de “software livre”.)

\_\_\_\_\_. Decreto de 29 de outubro de 2003. Institui Comitês Técnicos do Comitê Executivo do Governo Eletrônico e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 30 out. 2003j.

\_\_\_\_\_. *Guia das Informações sobre as Ações do Governo Federal na Internet*. Brasília: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), 2003k.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.837, de 16 de janeiro de 2004. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2004. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 19 jan. 2004a.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei sobre o Plano Plurianual para o período de 2004/2007. Brasília: Congresso Nacional, 2004b.

\_\_\_\_\_. *Sistematização das Oficinas de Planejamento das Câmaras Técnicas do Governo Eletrônico*. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, SLTI, 2004c. (Versão Preliminar)

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Org.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: FGV, 1998. p. 21-38.

CABRAL, Augusto César de A. A Sociologia Funcionalista nos Estudos Organizacionais: Foco em Durkheim. In: ENANPAD, 27., 2003, Atibaia. *Anais eletrônicos...* Rio de Janeiro: ANPAD, 2003. 1 CD-ROM.

CAMARÃO, Paulo. E-leições. In: CHAHIN, Ali et al. *E-gov.br – A próxima revolução brasileira – Eficiência, qualidade e democracia: o governo eletrônico no Brasil e no mundo*. São Paulo: Prentice Hall, 2004. p. 204-216.

CAMPOS, Anna Maria. Public Service Accountability in Brazil: The Missing Concept. In: JABBRA, Joseph G.; DWIVEDI, O. P. *Public Service Accountability: A Comparative Perspective*. Connecticut: Kumarian Press, 1989. p. 201-213.

CAP GEMINI ERNST & YOUNG. *Online availability of public services: how does Europe progress?* Londres: Cap Gemini Ernst & Young, 2003.

CARVALHO, Cristina Amélia P. de.; VIEIRA, Marcelo Milano F. Contribuições da Perspectiva Institucional para Análise das Organizações: Possibilidades Teóricas, Empíricas e de Aplicação. In: \_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_ (Org.). *Organizações, Cultura e Desenvolvimento Local: a Agenda de Pesquisa do Observatório da Realidade Organizacional*. Recife: Editora Universitária UFPE, 2003. p. 23-40.

CASTELLS, Manuel. *The Rise of the Network Society*. Oxford: Blackwell Publishers, 1996.

\_\_\_\_\_. *A Galáxia da Internet: reflexões sobre a Internet, os negócios e a sociedade*. Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

CASTOR, Belmiro V. Jobim; JOSÉ, Herbert A. Age. Atualizando o Modelo Administrativo Brasileiro: as promessas e perspectivas do governo eletrônico In: ENANPAD, 25., 2001, Campinas. *Anais eletrônicos...* Rio de Janeiro: ANPAD, 2001. 1 CD-ROM.

CENTER FOR TECHNOLOGY IN GOVERNMENT. *Some Assembly Required: Building a Digital Government for the 21<sup>st</sup> Century*. Albany: Center for Technology in Government, University at Albany, State University of New York, 1999.

CHAHIN, Ali et al. *E-gov.br – A próxima revolução brasileira – Eficiência, qualidade e democracia: o governo eletrônico no Brasil e no mundo*. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

CHAVES eletrônicas, transações seguras. *Tema*, Brasília, ano XXVII, n. 165, p. 30-37, jan./fev. 2003. (Revista do Serviço Federal de Processamento de Dados [Serpro])

CITIZENS ADVICE BUREAU. *Towards a national strategy for local e-government: A response to the Governments Consultation Paper*. Disponível em <<http://www.nacab.org.uk/polfull.ihtml?id=0000154>>. Acesso em 22 mar. 2004.

CLEGG, Stewart R.; HARDY, Cynthia. Introdução: Organização e Estudos Organizacionais. In: CLEGG, Stewart; HARDY, Cynthia; NORD, Walter R. (Org.). *Handbook de Estudos Organizacionais*. São Paulo: Atlas, 1998. v. 1, p. 27-57.

\_\_\_\_\_. Conclusão: Representação. In: CLEGG, Stewart; HARDY, Cynthia; NORD, Walter R. (Org.). *Handbook de Estudos Organizacionais*. São Paulo: Atlas, 2001. v. 2, p. 295-343.

COELHO, Espartaco M. Governo eletrônico e seus impactos na estrutura e na força de trabalho das organizações públicas. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 52, n. 2, p. 111-138, abr./jun. 2001.

COURCHENE, Thomas J. Democracy, Governance and Citizenship in the New Global Order. In: CONFERENCE “GOVERNANCE AND PUBLIC ADMINISTRATION IN THE AMERICAS”, 2001, Québec. *Background text for the Opening Address to the Conference*. Québec: École Nationale d'Administration Publique, Université du Québec, 2001.

CUNHA, Maria Alexandra V. C. da; REINHARD, Nicolau. Portal de Serviços Públicos e de Informação ao Cidadão: estudo de casos no Brasil. In: ENANPAD, 25., 2001, Campinas. *Anais eletrônicos...* Rio de Janeiro: ANPAD, 2001. 1 CD-ROM.

CÚPULA MUNDIAL SOBRE A SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO, 1., 2003. Genebra. *Relatório da Fase de Genebra...* Genebra: World Summit on the Information Society (WSIS) Executive Secretariat, 2004.

DIGITAL e social. *Tema*, Brasília, ano XXVIII, n. 168, p. 12-19, jul./ago. 2003.

DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. In: POWELL, Walter W.; DIMAGGIO, Paul J. (Ed.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991. p. 63-82.

DINIZ, Eduardo. *Governo Digital*. Montevideu: Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), 2002. (Relatório Final da Pesquisa sobre Governo Digital na América Latina)

DINIZ, Eduardo; MAURO, Carlos Eduardo; SOUZA, Thiago T. E-commerce in the Purchases Process of the Government. In: ANNUAL CONFERENCE – THE BUSINESS ASSOCIATION OF LATIN AMERICAN STUDIES (BALAS), 2001, San Diego. *Proceedings...* Rio de Janeiro: Instituto Coppead de Administração, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), 2001. 1 CD-ROM.

DUNLEAVY, Patrick; HOOD, Christopher. *From Old Public Administration to New Public Management*. Londres: London School of Economics and Political Science (LSE), Public Policy Group, 1993.

FERGUSON, Martin. Estratégias de Governo Eletrônico: o cenário internacional em desenvolvimento. In: EISENBERG, José; CEPIK, Marco (Org.). *Internet e Política: teoria e prática da democracia eletrônica*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002. p. 103-140.

FERLIE, Ewan et al. *The New Public Management in Action*. Oxford: Oxford University Press, 1996.

FERNANDES, Andréa Gomes; AFONSO, José Roberto R. e-Governo no Brasil: Experiências e Perspectivas. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 15, p. 21-64, jun. 2001.

FERNANDES, Andréa Gomes. Negócios eletrônicos e compras públicas – A experiência brasileira de G2B. In: CHAHIN, Ali et al. *E-gov.br – A próxima revolução brasileira – Eficiência, qualidade e democracia: o governo eletrônico no Brasil e no mundo*. São Paulo: Prentice Hall, 2004a. p. 224-233.

FERNANDES, Ciro Campos C. Governo eletrônico e transformação da administração pública. In: CHAHIN, Ali et al. *E-gov.br – A próxima revolução brasileira – Eficiência, qualidade e democracia: o governo eletrônico no Brasil e no mundo*. São Paulo: Prentice Hall, 2004b. p. 102-108.

\_\_\_\_\_. Impactos dos sistemas de compras eletrônicas na administração pública – O caso do Siasg/Comprasnet. In: CHAHIN, Ali et al. *E-gov.br – A próxima revolução brasileira – Eficiência, qualidade e democracia: o governo eletrônico no Brasil e no mundo*. São Paulo: Prentice Hall, 2004c. p. 234-244.

FERREIRA, Caio Marini. Crise e reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 47, v. 120, n. 3, p. 5-33, set./dez. 1996.

FERREIRA, Simone Bacellar L.; LEITE, Júlio César S. Avaliação da Usabilidade em Sistemas de Informação: O Caso do Sistema Submarino. *Revista de Administração Contemporânea*, Curitiba, v. 7, n. 2, p. 115-136, abr./jun 2003.

FERRER, Florencia; BORGES, Zilma. Governo eletrônico – Transparência, eficiência e inclusão. In: CHAHIN, Ali et al. *E-gov.br – A próxima revolução brasileira – Eficiência, qualidade e democracia: o governo eletrônico no Brasil e no mundo*. São Paulo: Prentice Hall, 2004. p. 245-252.

FOUNTAIN, Jane E. The Virtual State: Toward a Theory of Bureaucracy for the Twenty-First Century. In: KAMARCK, Elaine C.; NYE JR., Joseph S. (Ed.). *Democracy.com? Governance in a Networked World*. Hollis: Hollis, 1999. p. 133-155.

\_\_\_\_\_. *Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change*. Washington: Brookings Institution Press, 2001.

\_\_\_\_\_. Toward a Theory of Federal Bureaucracy for the Twenty-First Century. In: KAMARCK, Elaine C.; NYE JR., Joseph S. (Ed.). *Governance.com: Democracy in the Information Age*. Washington: Brookings Institution Press, 2002. p. 117-140.

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

\_\_\_\_\_. Governança Eletrônica – Experiência de cidades européias e algumas lições para países em desenvolvimento. In: EISENBERG, José; CEPIK, Marco (Org.). *Internet e Política: teoria e prática da democracia eletrônica*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002. p. 141-163.

FRIEDLAND, Roger; ALFORD, Robert R. Bringing Society Back In: Symbols, Practices, and Institutional Contradictions. In: POWELL, Walter W.; DIMAGGIO, Paul J. (Ed.) *The New*

*Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991. p. 232-263.

GAETANI, Francisco. O ensino de administração pública no Brasil em um momento de inflexão. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 50, n. 4, p. 95-122, out./dez. 1999.

GALBRAITH, Jay R. The Role of Formal Structures and Processes. In: BEER, Michael; NOHRIA, Nitin. (Ed.). *Breaking The Code of Change*. Boston: Harvard Business School Press, 2000. p. 139-159.

GARTNER GROUP. *Gartner's Four Phases of E-Government Model*. Stamford: Gartner Group, 2000. (Research Note)

GASKELL, George. Entrevistas Individuais e Grupais. In: BAUER, Martin W.; GASKELL, George. (Ed.). *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático*. Tradução de Pedrinho A. Guareschi. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 64-89.

GENERAL ACCOUNTING OFFICE. *Electronic Government - Selection and Implementation of the Office of Management and Budget's 24 Initiatives*. Washington: United States General Accounting Office, 2002.

GRANDE, J. Ignacio C.; ARAUJO, María Carmen R.; SERNA, Miquel S. La Necesidad de Teoría(s) sobre Gobierno Electrónico: una propuesta integradora. In: CONCURSO DE ENSAYOS Y MONOGRAFÍAS DEL CLAD SOBRE REFORMA DEL ESTADO Y MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 16., 2002, Caracas. *Anais eletrônicos...* Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 2002. 1 CD-ROM.

GRANOVETTER, Mark. Economic Action and Social Structures: The Problem of Embeddedness. *American Journal of Sociology*, v. 91, n. 3, p. 481-510, 1985.

GUIMARÃES, Tomás de Aquino; MEDEIROS, Janann Joslin. A Nova Administração Pública e a Gestão de Competências: Mudança e Flexibilidade Organizacional. In: LIMA, Suzana Maria V. (Org.). *Mudança Organizacional*. Teoria e Gestão. Rio de Janeiro: FGV, 2003. p. 243-266.

HAQUE, M. Shamsul. E-governance in India: its impacts on relations among citizens, politicians and public servants. *International Review of Administrative Sciences*, Londres, v. 68, n. 2, p. 231-250, 2002.

HEEKS, Richard. Reinventing government in the information age. In: \_\_\_\_\_ (Ed.). *Reinventing Government in the Information Age: international practice in IT-enabled public sector reform*. Londres: Routledge, 2002a. p. 9-21.

\_\_\_\_\_. Better information age reform: reducing the risk of information systems failure. In: \_\_\_\_\_ (Ed.). *Reinventing Government in the Information Age: international practice in IT-enabled public sector reform*. Londres: Routledge, 2002b. p.75-109.

HEEKS, Richard; BHATNAGAR, Subhash. Understanding success and failure in information age reform. In: HEEKS, Richard (Ed.). *Reinventing Government in the Information Age: international practice in IT-enabled public sector reform*. Londres: Routledge, 2002. p. 49-74.

HEXSEL, Roberto A. *Propostas de ações de governo para incentivar o uso de software livre*. Curitiba: Universidade Federal do Paraná (UFPR), 2002. (Relatório Técnico do Departamento de Informática da UFPR - 004/2002)

IBOPE//NETRATINGS. *Impostos estaduais e municipais aumentam audiência dos sites governamentais na Internet*. Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (IBOPE) - IBOPE//NetRatings. Disponível em <[http://www.ibope.com.br/imprensa/noticias\\_2004\\_internetjan\\_no.htm](http://www.ibope.com.br/imprensa/noticias_2004_internetjan_no.htm)>. Acesso em 3 mar. 2004.

INTOSAI. *Auditing E-government*. Viena: Intosai, Standing Committee on IT Audit, Task Force for Auditing E-Government, 2003. (International Organization of Supreme Audit Institutions)

JEPPERSON, Ronald L. Institutions, Institutional Effects, and Institutionalism. In: POWELL, Walter W.; DIMAGGIO, Paul J. (Ed.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991. p. 143-163.

JOIA, Luiz Antonio; ZAMOT, Fuad. Leilões Reversos na Internet no Governo Federal Brasileiro: Análise de Indicadores de Desempenho a partir de um Estudo de Caso. In: ENANPAD, 27., 2003, Atibaia. *Anais eletrônicos...* Rio de Janeiro: ANPAD, 2003. 1 CD-ROM.

KAKABADSE, Andrew; KAKABADSE, Nada K.; KOUZMIN, Alexander. Reinventing the Democratic Governance Project through Information Technology? A Growing Agenda for Debate. *Public Administration Review*, Washington, v. 63, n. 1, p. 44-60, jan./fev. 2003.

KAUFMAN, Ester. *El Foro Transversal de Responsables Informáticos: crisis, burocracia, redes y gobierno electrónico en la Argentina*. TOP. Disponível em <<http://www.top.org.ar/publicac.htm>>. Acesso em 18 out. 2003.

KLIKSBERG, Bernardo. *Desigualdade na América Latina: o debate adiado*. Tradução de Sandra Trabucco Valenzuela. São Paulo: Cortez; Brasília: Unesco, 2000.

KNIGHT, Peter T.; WANDERLEY, Carlos Alberto. O Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB). In: CHAHIN, Ali et al. *E-gov.br – A próxima revolução brasileira – Eficiência, qualidade e democracia: o governo eletrônico no Brasil e no mundo*. São Paulo: Prentice Hall, 2004. p. 109-115.

KRIPPENDORF, K. *Content Analysis: an introduction to its methodology*. Londres: Sage, 1980.

KUMAR, Krishan. *Da Sociedade Pós-Industrial à Pós-Moderna: novas teorias sobre o mundo contemporâneo*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

LANE, Jan-Erik. *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches*. 2. ed. Londres: Sage, 1995.

\_\_\_\_\_. *New Public Management*. Londres: Routledge, 2000.

LOPES, Humberto Elias G. Theoretical Reflections about the Concept of Social Networks. *Revista de Administração Contemporânea*, Curitiba, v. 8, n. 1, p. 179-200, jan./mar. 2004.

LYNN JR., Laurence E.; HEINRICH, Carolyn J.; HILL, Carolyn J. Studying Governance and Public Management: Challenges and Prospects. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 10, n. 2, p. 233-261, 2000.

MACHADO-DA-SILVA, Clóvis L.; GONÇALVES, Sandro A. Nota Técnica: A Teoria Institucional. In: CLEGG, Stewart; HARDY, Cynthia; NORD, Walter R. (Org.) *Handbook de Estudos Organizacionais*. São Paulo: Atlas, 1998. v. 1, p. 220-226.

MACHADO-DA-SILVA, Clóvis L.; FONSECA, Valéria S. da; FERNANDES, Bruno H. Cognição e Institucionalização na Dinâmica da Mudança em Organizações. In: RODRIGUES, Suzana B.; CUNHA, Miguel P. (Org.) *Estudos Organizacionais: Novas Perspectivas na Administração de Empresas – Uma Coletânea Luso-Brasileira*. São Paulo: Iglu, 2000. p. 123-150.

MACHADO-DA-SILVA, Clóvis L. et al. Institucionalização da mudança na sociedade brasileira: o papel do formalismo. In: VIEIRA, Marcelo Milano F.; CARVALHO, Cristina Amélia (Org.). *Organizações, Instituições e Poder no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2003. p. 179-202.

MAIA, Rousiley C. M. Redes Cívicas e Internet – Do ambiente informativo denso às condições da deliberação pública. In: EISENBERG, José; CEPIK, Marco (Org.). *Internet e Política: teoria e prática da democracia eletrônica*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002. p. 46-72.

MARCHE, Sunny; MCNIVEN, James D. E-government and E-governance: The future isn't what it used to be. *Canadian Journal of Administrative Sciences*, Halifax, v. 20, n. 1, p. 74-86, mar. 2003.

MASSENET, Michel. *La Nouvelle Gestion Publique: pour un État sans bureaucratie*. Suresnes: Hommes et Techniques, 1975.

MATIAS PEREIRA, José. *Finanças Públicas: A Política Orçamentária no Brasil*. São Paulo: Atlas, 1999.

MECHLING, Jerry. Information Age Governance: Just the Start of Something Big? In: KAMARCK, Elaine C.; NYE JR., Joseph S. (Ed.). *Democracy.com? Governance in a Networked World*. Hollis: Hollis, 1999. p. 169-191.

\_\_\_\_\_. Information Age Governance: Just the Start of Something Big? In: KAMARCK, Elaine C.; NYE JR., Joseph S. (Ed.). *Governance.com: Democracy in the Information Age*. Washington: Brookings Institution Press, 2002. p. 141-155.

MEDEIROS, Paulo Henrique R. et al. A Implantação das Organizações Sociais pelo Governo Federal Brasileiro. In: CONGRESSO COPPEAD DE ADMINISTRAÇÃO, 9., 2002, Rio de

Janeiro. *Anais eletrônicos...* Rio de Janeiro: Instituto Coppead de Administração, UFRJ, 2002. 1 CD-ROM.

MEDEIROS, Paulo Henrique R.; GUIMARÃES, Tomás de Aquino. Mudança, Inovação e Aprendizagem em Organizações no Contexto da Administração Pública. In: ASSEMBLÉIA ANUAL DO CLADEA, 38., 2003, Lima. *Anais eletrônicos...* Lima: Conselho Latino-Americano de Escolas de Administração (CLADEA), 2003. 1 CD-ROM.

MEDEIROS, Paulo Henrique R., MATIAS PEREIRA, José. Controle Social no Brasil: confrontando a teoria, o discurso oficial e a legislação com a prática. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, ano 34, n. 98, p. 63-72, out./dez. 2003.

MEDEIROS, Paulo Henrique R. Do Modelo Racional-Legal ao Paradigma Pós-Burocrático: reflexões sobre a burocracia estatal. In: ENEO, 3., 2004, Atibaia. *Anais eletrônicos...* Rio de Janeiro: ANPAD, 2004. 1 CD-ROM. No prelo.

MELO, Marcus A. *Governance* e reforma do Estado: o paradigma agente x principal. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 47, v. 120, n. 1, p. 67-82, jan./abr. 1996.

MELO, Vanessa P.; FISCHER, Tânia; SOARES JUNIOR, Jair S. Diversidades e Confluências no Campo do Terceiro Setor: um estudo de organizações baianas. In: ENANPAD, 27., 2003, Atibaia. *Anais eletrônicos...* Rio de Janeiro: ANPAD, 2003. 1 CD-ROM.

MENDONÇA, J. Ricardo C. de; AMANTINO-DE-ANDRADE, Jackeline. Gerenciamento de Impressões: em busca de legitimidade organizacional. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 43, n. 1, p. 36-48, jan./mar. 2003.

MEYER, John W.; SCOTT, W. Richard. *Organizational Environments: Ritual and Rationality*. Newbury Park: Sage, 1992.

MEYER, John W.; BOLI, John; THOMAS, George M. Ontology and Rationalization in the Western Cultural Account. In: SCOTT, W. Richard; MEYER, John (Org.). *Institutional Environments and Organizations: Structural Complexity and Individualism*. Thousand Oaks: Sage, 1994. p. 9-27.

MINAYO, Maria Cecília. *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. Petrópolis: Vozes, 1994.

MINOGUE, Martin. Changing the State: concepts and practice in the reform of the public sector. In: MINOGUE, Martin; POLIDANO, Charles; HULME, David (Ed.). *Beyond the New Public Management: changing ideas and practices in governance*. Cheltenham: Edward Elgar, 1998. p. 17-37.

MINOGUE, Martin; POLIDANO, Charles; HULME, David. Introduction: the analysis of public management and governance. In: \_\_\_\_\_ (Ed.). *Beyond the New Public Management: changing ideas and practices in governance*. Cheltenham: Edward Elgar, 1998. p. 1-14.

MONTGOMERY, Cynthia A.; KAUFMAN, Rhonda. O Elo Perdido do Conselho. *Harvard*



*Business Review América Latina*, Santiago, v. 81, n. 3, p. 62-69, mar. 2003.

NAÇÕES UNIDAS. *Benchmarking E-Government: a global perspective*. Nova York: United Nations – Division for Public Economics and Public Administration, American Society for Public Administration, 2002.

\_\_\_\_\_. *World Public Sector Report 2003: E-government at the Crossroads*. Nova York: United Nations – Department of Economic and Social Affairs, Division for Public Administration and Development Management, 2003.

NATIONAL AUDIT OFFICE. *Government on the Web*. Londres: The Stationery Office, 1999.

\_\_\_\_\_. *Modern Policy-Making: ensuring policies deliver value for money*. Londres: The Stationery Office, 2001.

\_\_\_\_\_. *Government on the Web II*. Londres: The Stationery Office, 2002a.

\_\_\_\_\_. *Better Public Services through e-government*. Londres: The Stationery Office, 2002b.

\_\_\_\_\_. *Better Public Services through e-government*. Londres: The Stationery Office, 2002c. (Artigo acadêmico sobre “Barreiras Culturais ao Governo Eletrônico” preparado por Helen Margetts [University College London] e Patrick Dunleavy [LSE] em suporte ao relatório do National Office Audit [2002b])

NERI, Marcelo Côrtes (Coord.). *Mapa da exclusão digital*. Rio de Janeiro: Centro de Políticas Sociais, Instituto Brasileiro de Economia – CPS/IBRE/FGV, 2003.

NUA. *How many online?* NUA Internet Surveys. Disponível em <[http://www.nua.com/surveys/how\\_many\\_online/index.html](http://www.nua.com/surveys/how_many_online/index.html)>. Acesso em 10 fev. 2003.

NYE JR., Joseph S. Information Technology and Democratic Governance. In: KAMARCK, Elaine C.; NYE JR., Joseph (Ed.). *Democracy.com? Governance in a Networked World*. Hollis: Hollis, 1999. p. 1-18.

\_\_\_\_\_. Information Technology and Democratic Governance. In: KAMARCK, Elaine C.; NYE JR., Joseph S. (Ed.). *Governance.com: Democracy in the Information Age*. Washington: Brookings Institution Press, 2002. p. 1-16.

OCDE. *Des citoyens partenaires: information, consultation et participation à la formulation des politiques publiques*. Paris: Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), 2001a.

\_\_\_\_\_. *Project on the Impact of E-Government*. Paris: OCDE, 2001b.

\_\_\_\_\_. *E-government: analysis framework and methodology*. Paris: OCDE, 2001c.

\_\_\_\_\_. Organisational Change. In: OECD EGOVERNMENT PROJECT – SEMINAR ON

REFORM OF PUBLIC ADMINISTRATIONS, 2002, Paris. *Resumos das Sessões*. Paris: OCDE, 2002.

\_\_\_\_\_. *The E-government Imperative: main findings*. Paris: OCDE, 2003a. (Policy Brief)

\_\_\_\_\_. *The E-government Imperative*. Paris: OCDE, 2003b.

OKOT-UMA, Rogers. *Electronic Governance: Re-inventing Good Governance*. Londres: Commonwealth Secretariat London, 2001.

OLIVEIRA, Luiz Carlos de A.; CUNHA, Maria Alexandra V. C.; SANTOS FILHO, Hermílio Pereira. A Tecnologia da Informação na Relação entre o Estado e o Cidadão: A expectativa dos excluídos digitais num estudo de caso no Estado do Paraná. In: ENANPAD, 27., 2003, Atibaia. *Anais eletrônicos...* Rio de Janeiro: ANPAD, 2003. 1 CD-ROM.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Massachusetts: Addison-Wesley, 1992.

PAES, José Eduardo S. Terceiro Setor: Conceituação e Observância dos Princípios Constitucionais Aplicáveis à Administração Pública. In: PEREIRA, Cláudia Fernanda de O. (Org.) *O Novo Direito Administrativo Brasileiro: o Estado, as Agências e o Terceiro Setor*. Belo Horizonte: Fórum, 2003. p. 275-286.

PAIVA, Pedro Albino de. *Governança Corporativa no Brasil: controle versus proteção legal*. 2002. 147 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Faculdade de Estudos Sociais Aplicados, Departamento de Administração, Universidade de Brasília, Brasília.

PATTON, Michael Quinn. *Qualitative Evaluation Methods*. Beverly Hills: Sage, 1980.

PETERS, B. Guy. *The Policy Capacity of Government*. Research Paper, n. 18. Ottawa: Canadian Centre for Management Development, 1996.

\_\_\_\_\_. *La Gestion d'un Gouvernement Horizontal: l'aspect politique de la coordination*. Rapport de Recherche, n. 21. Ottawa: Canadian Centre for Management Development, 1998.

\_\_\_\_\_. *The Future of Governing*. 2. ed. Lawrence: University Press of Kansas, 2001. (Studies in government and public policy)

POLLIT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

POWELL, Walter W.; DIMAGGIO, Paul J. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.

POWELL, Walter W. Expanding the Scope of Institutional Analysis. In: \_\_\_\_\_; DIMAGGIO, Paul J. (Ed.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991. p. 183-203.

PRATES, Antonio Augusto P. Organização e Instituição no Velho e Novo Institucionalismo. In: RODRIGUES, Suzana B.; CUNHA, Miguel P. (Org.) *Estudos Organizacionais: Novas Perspectivas na Administração de Empresas – Uma Coletânea Luso-Brasileira*. São Paulo: Iglu, 2000. p. 90-106.

REED, Michael. Teorização Organizacional: um campo historicamente contestado. In: CLEGG, Stewart; HARDY, Cynthia; NORD, Walter R. (Org.). *Handbook de Estudos Organizacionais*. São Paulo: Atlas, 1998. v. 1, p. 61-98.

REINO UNIDO. *e-Government Interoperability Framework (e-GIF) - Compliance*. Londres: Cabinet Office, 2001. (Issue 0.3)

RIBEIRO, Renato J. B. O Problema Central do Controle da Administração Pública Pode ser Resumido ao Debate Sobre Modelos? In: ENANPAD, 26., 2002, Salvador. *Anais eletrônicos...* Rio de Janeiro: ANPAD, 2002. 1 CD-ROM.

RIBEIRO, Rochelle Pastana. O Terceiro Setor no Contexto da Democracia e da Reforma Administrativa do Aparelho do Estado. In: PEREIRA, Cláudia Fernanda de O. (Org.) *O Novo Direito Administrativo Brasileiro: o Estado, as Agências e o Terceiro Setor*. Belo Horizonte: Fórum, 2003. p. 287-301.

RICHARDSON, Roberto J. et al. *Pesquisa Social: métodos e técnicas*. São Paulo: Atlas, 1985.

ROSENAU, James N. Governança, ordem e transformação na política mundial. In: \_\_\_\_\_; CZEMPIEL, Ernst-Otto (Org.). *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: Editora Universidade de Brasília: Imprensa Oficial do Estado, 2000. p. 11-46.

RUEDIGER, Marco Aurélio. Governo Eletrônico e Democracia: uma análise preliminar dos impactos e potencialidades na gestão pública. In: ENANPAD, 26., 2002, Salvador. *Anais eletrônicos...* Rio de Janeiro: ANPAD, 2002a. 1 CD-ROM.

\_\_\_\_\_. Governo Eletrônico ou Governança Eletrônica – Conceitos Alternativos no Uso das Tecnologias de Informação para o Provimento de Acesso Cívico aos Mecanismos de Governo e da Reforma do Estado. In: CONCURSO DE ENSAYOS Y MONOGRAFÍAS DEL CLAD SOBRE REFORMA DEL ESTADO Y MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 16., 2002, Caracas. *Anais eletrônicos...* Caracas: CLAD, 2002b. 1 CD-ROM.

\_\_\_\_\_. Governança Democrática na Era da Informação. In: ENANPAD, 27., 2003, Atibaia. *Anais eletrônicos...* Rio de Janeiro: ANPAD, 2003a. 1 CD-ROM.

\_\_\_\_\_. Oferta de Serviços pela Internet e Inclusão Digital. In: ASSEMBLÉIA ANUAL DO CLADEA, 38., 2003, Lima. *Anais eletrônicos...* Lima: CLADEA, 2003b. 1 CD-ROM.

SABOURIN, Louis. *La Gouvernance Globale: astuce passagère ou prémices d'un modèle inédit de gestion en vue de maîtriser la mondialisation?* Treviso: Centro de Estudos e Pesquisas, Instituto Internacional Jacques Maritain, 2000.

SÁFADI, Cristina M. Queixa; REINHARD, Nicolau. Parcerias Inovadoras: o portal de compras do governo federal. In: ENANPAD, 26., 2002, Salvador. *Anais eletrônicos...* Rio de Janeiro: ANPAD, 2002. 1 CD-ROM.

SATO, Cláudio S. *Utilizando a Internet na Administração Pública*. Texto para Discussão, n. 22. Brasília: ENAP, 1997.

SCHERLIS, William L.; EISENBERG, Jon. IT Research, Innovation, and E-Government. *Communications of the ACM*, v. 46, n. 1, p. 67-68, jan. 2003.

SCOTT, W. Richard. Unpacking Institutional Arguments. In: POWELL, Walter W.; DIMAGGIO, Paul J. (Ed.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991. p. 164-182.

\_\_\_\_\_. The Organization of Environments: Network, Cultural, and Historical Elements. In: MEYER, John W.; SCOTT, W. Richard. *Organizational Environments: Ritual and Rationality*. Newbury Park: Sage, 1992. p. 155-175.

\_\_\_\_\_. Institutions and Organizations: Toward a Theoretical Synthesis. In: SCOTT, W. Richard; MEYER, John. (Org.) *Institutional Environments and Organizations: Structural Complexity and Individualism*. Thousand Oaks: Sage, 1994. p. 55-80.

\_\_\_\_\_. Introduction: Institutional Theory and Organizations. In: SCOTT, W. Richard; CHRISTENSEN, Søren. (Org.) *The Institutional Construction of Organizations: International and Longitudinal Studies*. Thousand Oaks: Sage, 1995. p. xi-xxiii.

\_\_\_\_\_. *Organizations: Rational, Natural, and Open Systems*. 4. ed. Upper Saddle River: Prentice Hall, 1998.

\_\_\_\_\_. *Institutions and Organizations*. 2. ed. Thousand Oaks: Sage, 2001.

SCOTT, W. Richard; MEYER, John W. The Organization of Societal Sectors: Propositions and Early Evidence. In: POWELL, Walter W.; DIMAGGIO, Paul J. (Ed.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991. p. 108-140.

\_\_\_\_\_. The Organization of Societal Sectors. In: MEYER, John W.; SCOTT, W. Richard. *Organizational Environments: Ritual and Rationality*. Newbury Park: Sage, 1992. p. 129-153.

\_\_\_\_\_. (Org.) *Institutional Environments and Organizations: Structural Complexity and Individualism*. Thousand Oaks: Sage, 1994.

SEABRA, Giovanni de Farias. *Pesquisa científica: o método em questão*. Brasília: Editora UnB, 2001.

SELZNICK, Peter. Institutionalism 'Old' and 'New'. *Administrative Science Quarterly*, v. 41, n. 2, p. 270-277, 1996.

SILVEIRA, Sérgio Amadeu da. *Exclusão Digital – A miséria na era da informação*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

\_\_\_\_\_. Desafios da sociedade da informação. In: CHAHIN, Ali et al. *E-gov.br – A próxima revolução brasileira – Eficiência, qualidade e democracia: o governo eletrônico no Brasil e no mundo*. São Paulo: Prentice Hall, 2004. p. 96-101.

SILVINO, Alexandre M. D.; ABRAHÃO, Julia I. *Navegabilidade e inclusão digital*. Usabilidade e competência. Brasília: UnB, Instituto de Psicologia, 2003, mimeografado.

SOUZA, Mauro Castro L. de. *Política de Tecnologia da Informação no Brasil – Caminho para o século XXI*. Brasília: NTC, 2002.

SOUZA, Eda Castro L. de. Escolas de governo: estratégia para a reforma do Estado. In: VIEIRA, Marcelo Milano F.; CARVALHO, Cristina Amélia (Org.). *Organizações, Instituições e Poder no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2003. p. 203-226.

SUCHMAN, Mark C. Managing Legitimacy: strategic and institutional approaches. *Academy of Management Review*, v. 20, n. 3, p. 571-610, jul. 1995.

TAKAHASHI, Tadao. A sociedade da informação e a democracia eletrônica – O programa Sociedade da Informação: um balanço de atividades e perspectivas. In: CHAHIN, Ali et al. *E-gov.br – A próxima revolução brasileira – Eficiência, qualidade e democracia: o governo eletrônico no Brasil e no mundo*. São Paulo: Prentice Hall, 2004. p. 85-95.

TEODÓSIO, Armindo dos Santos de S. O Terceiro Setor de Múltiplos Atores e de Múltiplos Interesses: Pluralidade ou Fragmentação na Provisão de Políticas Públicas? In: ENANPAD, 27., 2003, Atibaia. *Anais eletrônicos...* Rio de Janeiro: ANPAD, 2003. 1 CD-ROM.

THIRD GLOBAL FORUM. Third Global Forum: Fostering Democracy and Development Through E-Government. *Findings and Recommendations...* Nápoles, mar. 2001. Disponível em <[http://www1.oecd.org/puma/Egov/third\\_global\\_forum.pdf](http://www1.oecd.org/puma/Egov/third_global_forum.pdf)> Acesso em 10 fev. 2003.

THIRY-CHERQUES, Hermano Roberto. Responsabilidade Moral e Identidade Empresarial. *Revista de Administração Contemporânea*, Curitiba, v. 7, p. 31-50, 2003. (Edição Especial)

TOLBERT, Pamela S.; ZUCKER, Lynne G. The Institutionalization of Institutional Theory. In: CLEGG, Stewart; HARDY, Cynthia; NORD, Walter R. (Org.). *Handbook of Organizational Studies*. Londres: Sage, 1997. p. 175-190.

TOLEDO, Paulo F. de V. Inclusão Digital – Uma proposta empreendedorista. In: CHAHIN, Ali et al. *E-gov.br – A próxima revolução brasileira – Eficiência, qualidade e democracia: o governo eletrônico no Brasil e no mundo*. São Paulo: Prentice Hall, 2004. p. 269-277.

VALA, Jorge. A Análise de Conteúdo. In: SILVA, Augusto S.; PINTO, José M. (Org.). *Metodologia das Ciências Sociais*. 8. ed. Porto: Afrontamento, 1986. p. 101-128.

VIEIRA, Marcelo Milano F.; CARVALHO, Cristina Amélia. Introdução – Sobre organizações, instituições e poder. In: \_\_\_\_\_ (Org.). *Organizações, Instituições e Poder no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2003. p. 11-26.

YIN, Robert K. *Case Study Research: design and methods*. 2. ed. Thousand Oaks: Sage, 1994.

# *APÊNDICES*

---

## APÊNDICE A – RELAÇÃO DE SÍTIOS CONSULTADOS

ASSUNTO/ORGANIZAÇÃO	ENDEREÇO NA INTERNET
Accenture	<a href="http://www.accenture.com">www.accenture.com</a>
Agência Eletrônica	<a href="http://www.agenciaeletronica.net">www.agenciaeletronica.net</a>
Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel)	<a href="http://www.anatel.gov.br">www.anatel.gov.br</a>
Associação Brasileira das Empresas de Software (ABES)	<a href="http://www.abes.org.br">www.abes.org.br</a>
Associação Brasileira de Empresas Estaduais de Processamento de Dados (Abep)	<a href="http://www.abep.sp.gov.br">www.abep.sp.gov.br</a>
Associação das Empresas Brasileiras de Tecnologia da Informação, Software e Internet (Assespro Nacional)	<a href="http://www.assespro.org.br">www.assespro.org.br</a>
Atlas.ti	<a href="http://www.atlasti.com">www.atlasti.com</a>
Banco de teses e dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) – Ministério da Educação (MEC)	<a href="http://www.capes.gov.br">www.capes.gov.br</a>
Banco de teses e dissertações da Universidade de Brasília (UnB)	<a href="http://www.teses.cpd.unb.br">www.teses.cpd.unb.br</a>
Banco Mundial	<a href="http://info.worldbank.org/ict">info.worldbank.org/ict</a> <a href="http://www1.worldbank.org/publicsector/egov/">www1.worldbank.org/publicsector/egov/</a>
Câmara Brasileira de Comércio Eletrônico	<a href="http://www.camara-e.net">www.camara-e.net</a>
Câmara dos Deputados	<a href="http://www.camara.gov.br">www.camara.gov.br</a>
Canadian Centre for Management Development (CCMD)	<a href="http://www.ccmd-ccg.gc.ca">www.ccmd-ccg.gc.ca</a>
Center for Technology in Government	<a href="http://www.ctg.albany.edu">www.ctg.albany.edu</a>
Centro de Desarrollo y Asistencia Técnica en Tecnología para la Organización Pública (TOP)	<a href="http://www.top.org.ar">www.top.org.ar</a>
Centro de Inclusão Digital e Educação Comunitária (CIDEDEC) - Escola do Futuro – Universidade de São Paulo (USP)	<a href="http://www.cidec.futuro.usp.br">www.cidec.futuro.usp.br</a>
Centro de Políticas Sociais – Instituto Brasileiro de Economia – Fundação Getúlio Vargas (FGV)	<a href="http://www.fgv.br/ibre/cps">www.fgv.br/ibre/cps</a>
Centro de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração – Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)	<a href="http://cordoba.cepead.face.ufmg.br/banco_teses">cordoba.cepead.face.ufmg.br/banco_teses</a>
Cisco Brasil	<a href="http://www.cisco.com.br">www.cisco.com.br</a>
Citizens Advice Bureau – Reino Unido	<a href="http://www.nacab.org.uk">www.nacab.org.uk</a>
Comitê Executivo de Comércio Eletrônico	<a href="http://ce.mdic.gov.br">ce.mdic.gov.br</a>
Comitê Gestor da Internet no Brasil	<a href="http://www.cg.org.br">www.cg.org.br</a>
Comitê Gestor da Segurança da Informação (CGSI)	<a href="http://www.presidencia.gov.br/gsi/cgsi">www.presidencia.gov.br/gsi/cgsi</a>
Conectiva	<a href="http://www.conectiva.com.br">www.conectiva.com.br</a>
Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação	<a href="http://www.wsisgeneva2003.org">www.wsisgeneva2003.org</a> <a href="http://www.wsis-award.org">www.wsis-award.org</a>
Comitê para Democratização da Informática (CDI)	<a href="http://www.cdi.org.br">www.cdi.org.br</a>
DigitalGovernance.org Initiative	<a href="http://www.digitalgovernance.org">www.digitalgovernance.org</a>
EBSCOhost Electronic Journals Service	<a href="http://ejournals.ebsco.com">ejournals.ebsco.com</a>
E-inclusionsite.org	<a href="http://www.e-inclusionsite.org">www.e-inclusionsite.org</a>
Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan)	<a href="http://www.firjan.org.br">www.firjan.org.br</a>
Força-Tarefa das Nações Unidas para as Tecnologias de Informação e Comunicação (UN ICT Task Force)	<a href="http://www.unicttaskforce.org">www.unicttaskforce.org</a>
Fórum Econômico Mundial	<a href="http://www.weforum.org">www.weforum.org</a>
Fórum Mundial de Tecnologia da Informação 2003 (WITFOR)	<a href="http://www.witfor.lt">www.witfor.lt</a>
General Accounting Office – Estados Unidos	<a href="http://www.gao.gov">www.gao.gov</a>
Governo Eletrônico – Banco Federativo – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)	<a href="http://federativo.bndes.gov.br/Destaques/egov/egov_index.htm">federativo.bndes.gov.br/Destaques/egov/egov_index.htm</a>
Governo Eletrônico - Chile	<a href="http://www.modernizacion.cl">www.modernizacion.cl</a>
Governo Eletrônico - Cingapura	<a href="http://www.e-citizen.gov.sg">www.e-citizen.gov.sg</a>
Governo Eletrônico - Estados Unidos	<a href="http://www.firstgov.gov">www.firstgov.gov</a> <a href="http://www.whitehouse.gov/omb/egov/">www.whitehouse.gov/omb/egov/</a>



Governo Eletrônico - Reino Unido	<a href="http://www.ukonline.gov.uk">www.ukonline.gov.uk</a> <a href="http://www.e-envoy.gov.uk">www.e-envoy.gov.uk</a> <a href="http://www.govtalk.gov.uk">www.govtalk.gov.uk</a>
IBM Institute for Electronic Government	<a href="http://www-1.ibm.com/industries/government/ieg">www-1.ibm.com/industries/government/ieg</a>
I-Cubo	<a href="http://www.nestboston.com.br">www.nestboston.com.br</a>
Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (IBOPE)	<a href="http://www.ibope.com.br/">www.ibope.com.br/</a>
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)	<a href="http://www.ipea.gov.br">www.ipea.gov.br</a>
Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI)	<a href="http://www.iti.gov.br">www.iti.gov.br</a>
International Conference on Database and Expert Systems Applications (DEXA)	<a href="http://www.dexa.org">www.dexa.org</a>
London School of Economics and Political Science (LSE)	<a href="http://www.lse.ac.uk">www.lse.ac.uk</a> <a href="http://www.governmentontheweb.org">www.governmentontheweb.org</a>
Ministério das Comunicações - FUST	<a href="http://www.mc.gov.br/fust/">www.mc.gov.br/fust/</a>
Mostra de Soluções em Tecnologia da Informação Aplicadas ao Setor Público	<a href="http://www.solucoestipublica.gov.br">www.solucoestipublica.gov.br</a>
National Center for Digital Government - John F. Kennedy School of Government – Harvard University	<a href="http://www.ksg.harvard.edu/digitalcenter">www.ksg.harvard.edu/digitalcenter</a>
Network Eventos	<a href="http://www.networkeventos.com.br">www.networkeventos.com.br</a>
NUA Internet Surveys	<a href="http://www.nua.com">www.nua.com</a>
Nueva Sociedad	<a href="http://www.nuevasoc.org.ve">www.nuevasoc.org.ve</a>
Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) – Programa para Gestão Pública e Governança (PUMA)	<a href="http://www1.oecd.org/puma">www1.oecd.org/puma</a>
Palácio do Planalto – Pronunciamentos do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva	<a href="http://www.planalto.gov.br/bio_01/pronunciamento_03.htm">www.planalto.gov.br/bio_01/pronunciamento_03.htm</a>
Politec	<a href="http://www.politec.com.br">www.politec.com.br</a>
Portais do Governo Eletrônico brasileiro	<a href="http://www.brasil.gov.br">www.brasil.gov.br</a> <a href="http://www.governoeletronico.e.gov.br">www.governoeletronico.e.gov.br</a> <a href="http://www.e.gov.br">www.e.gov.br</a> <a href="http://www.redegoverno.gov.br">www.redegoverno.gov.br</a>
Portal de Compras do Governo Federal - Comprasnet	<a href="http://www.comprasnet.gov.br">www.comprasnet.gov.br</a>
Portal do Comitê Técnico de Implementação de Software Livre no Governo Federal	<a href="http://www.softwarelivre.gov.br">www.softwarelivre.gov.br</a> <a href="http://colaborar.softwarelivre.gov.br">colaborar.softwarelivre.gov.br</a> <a href="http://interagir.softwarelivre.gov.br">interagir.softwarelivre.gov.br</a>
Portal dos Telecentros de Informação e Negócios – Ministério da Indústria, Desenvolvimento e Comércio Exterior (MDIC)	<a href="http://www.telecentros.desenvolvimento.gov.br">www.telecentros.desenvolvimento.gov.br</a>
Portal Inclusão Digital – Ministério das Comunicações	<a href="http://www.idbrasil.gov.br">www.idbrasil.gov.br</a>
Portal sobre inclusão digital no Brasil	<a href="http://www.inclusaodigital.org.br">www.inclusaodigital.org.br</a>
Prêmio Excelência em Governo Eletrônico	<a href="http://www.premio-e.gov.br">www.premio-e.gov.br</a>
Programa Sociedade da Informação	<a href="http://www.socinfo.gov.br">www.socinfo.gov.br</a>
Projeto Sampa.org	<a href="http://www.sampa.org">www.sampa.org</a>
PROQUEST	<a href="http://www.bce.unb.br/bibliotecavirtual/bases_dados/bvp_proquest.htm">www.bce.unb.br/bibliotecavirtual/bases_dados/bvp_proquest.htm</a>
Rede de Informações para o Terceiro Setor (RITS)	<a href="http://www.rits.org.br">www.rits.org.br</a>
Revista Eletrônica de Administração (READ) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)	<a href="http://read.adm.ufrgs.br">read.adm.ufrgs.br</a>
Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro)	<a href="http://www.serpro.gov.br">www.serpro.gov.br</a>
Sociedade para Promoção da Excelência do Software Brasileiro (SOFTEX)	<a href="http://www.softex.br">www.softex.br</a>
Vertal Governança Eletrônica - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE) - FGV	<a href="http://www.ebape.fgv.br/e_government">www.ebape.fgv.br/e_government</a>
Vesta Technologies	<a href="http://www.vesta.com.br">www.vesta.com.br</a>
Via Forum	<a href="http://www.viaforum.com.br">www.viaforum.com.br</a>
Viva Rio	<a href="http://www.vivario.org.br">www.vivario.org.br</a>
World Public Sector Report 2003 – Nações Unidas	<a href="http://www.unpan.org/dpepa_worldpareport.asp">www.unpan.org/dpepa_worldpareport.asp</a>

## **APÊNDICE B – ROTEIROS DE ENTREVISTAS**

## APÊNDICE B1 - ROTEIRO DE ENTREVISTA – SETOR PÚBLICO

<b>ENTREVISTADO</b>	
<b>CARGO</b>	
<b>ORGANIZAÇÃO</b>	
<b>FORMAÇÃO ACADÊMICA</b>	
<b>DATA DA ENTREVISTA</b>	

<b>DIMENSÃO I: CONTEXTO INSTITUCIONAL</b>	
<b>Qn</b>	<b>PERGUNTA</b>
1	Qual sua opinião sobre a política de e-gov do período de 2000 a 2002 e sua expectativa para essa política a partir deste ano?
2	Quais aspectos podem retardar a implementação do e-gov no nível federal?
3	Como você vê o processo de planejamento e implementação de projetos de e-gov pelo governo federal, considerando os diversos órgãos públicos envolvidos?  Como o Comitê Executivo do Governo Eletrônico formula os projetos de e-gov?
4	Em que medida a disposição, na estrutura do Governo Federal, dos diversos órgãos decisórios envolvidos com o governo eletrônico influencia na tomada de decisão para projetos de e-gov?  Haveria alguma estrutura diferente da atual que poderia obter melhores resultados em termos de agilidade no poder decisório sobre a formulação das políticas?
5	Como você vê a participação do setor privado, Terceiro Setor e meio acadêmico em projetos de governo eletrônico? Quais aspectos poderiam ser alterados nessas interações com o setor público para incrementar o Programa de Governo Eletrônico?
6	Quais são as relações que o governo federal vem priorizando em seus projetos de governo eletrônico? Por exemplo, com empresas, cidadãos ou com outras esferas de governo (estadual e municipal)?
7	O que precisa ser aperfeiçoado no âmbito da Administração Pública Federal, inclusive na legislação, no que se refere a:  a) certificação digital; b) compras eletrônicas; c) software livre.
<b>DIMENSÃO II: RESULTADOS</b>	
<b>Qn</b>	<b>PERGUNTA</b>
8	Em termos de oferta de serviços do governo federal na Internet, qual sua opinião sobre o nível de maturidade desses serviços?
9	Em termos da universalização do acesso, qual sua percepção sobre o que o governo federal vem realizando com relação à inclusão digital? Qual vem sendo a interação com a iniciativa privada e o Terceiro Setor nesse processo?
10	Em sua opinião, qual o papel do governo eletrônico em relação a:  a) divulgação e transparência das ações do governo; b) prestação de contas à sociedade quanto aos serviços prestados pelo governo.
11	Qual é a sua análise sobre o atual estágio do governo eletrônico no Brasil no nível federal? Qual seria, então, a contribuição do e-gov para a governança?

**APÊNDICE B2 - ROTEIRO DE ENTREVISTA – INICIATIVA PRIVADA**

<b>ENTREVISTADO</b>	
<b>CARGO</b>	
<b>ORGANIZAÇÃO</b>	
<b>FORMAÇÃO ACADÊMICA</b>	
<b>DATA DA ENTREVISTA</b>	

<b>DIMENSÃO I: CONTEXTO INSTITUCIONAL</b>	
<b>Qn</b>	<b>PERGUNTA</b>
1	Qual sua opinião sobre a política de e-gov do período de 2000 a 2002 e sua expectativa para essa política a partir deste ano?
2	Quais aspectos podem retardar a implementação do e-gov no nível federal?
3	Como o Sr. (Sr <sup>a</sup> ) vê o processo de planejamento e implementação de projetos de e-gov pelo governo federal, considerando os diversos órgãos públicos envolvidos?
4	O que o governo federal poderia fazer para aumentar a participação da iniciativa privada em projetos de governo eletrônico e qual é a sua análise atual sobre a interação governo-empresas nesse contexto?
5	Quanto à legislação, no que interessa ao setor privado, o que precisa ser aperfeiçoado no âmbito da Administração Pública Federal em relação a: <ul style="list-style-type: none"> <li>a) certificação digital;</li> <li>b) compras eletrônicas;</li> <li>c) software livre.</li> </ul>
<b>DIMENSÃO II: RESULTADOS</b>	
<b>Qn</b>	<b>PERGUNTA</b>
6	Em termos de oferta de serviços do governo federal na Internet, qual sua opinião sobre o nível de maturidade desses serviços?
7	Em termos da universalização do acesso, qual sua percepção sobre o que o governo federal vem realizando em termos de inclusão digital? Qual vem sendo a interação com a iniciativa privada nesse processo?
8	De que modo o governo federal poderia incentivar o setor privado a financiar ou implementar projetos de inclusão digital?
9	Qual é a sua análise sobre o atual estágio do governo eletrônico no Brasil no nível federal? Qual seria, então, a contribuição do e-gov para a governança?

**APÊNDICE B3 - ROTEIRO DE ENTREVISTA – TERCEIRO SETOR**

<b>ENTREVISTADO</b>	
<b>CARGO</b>	
<b>ORGANIZAÇÃO</b>	
<b>FORMAÇÃO ACADÊMICA</b>	
<b>DATA DA ENTREVISTA</b>	

<b>DIMENSÃO I: CONTEXTO INSTITUCIONAL</b>	
<b>Qn</b>	<b>PERGUNTA</b>
1	Qual sua opinião sobre a política de e-gov do período de 2000 a 2002 e sua expectativa para essa política a partir deste ano?
2	Quais aspectos podem retardar a implementação do e-gov no nível federal?
3	O que o governo federal poderia fazer para aumentar a participação do Terceiro Setor em projetos de governo eletrônico e qual é sua avaliação atual sobre essa interação?
4	Quais incentivos existem na legislação atual para implementação de projetos de inclusão digital financiados por recursos públicos? (nível federal)
<b>DIMENSÃO II: RESULTADOS</b>	
<b>Qn</b>	<b>PERGUNTA</b>
5	Em termos de oferta de serviços do governo federal na Internet, qual sua opinião sobre o nível de maturidade desses serviços?
6	Em termos da universalização do acesso, qual sua percepção sobre o que o governo federal vem fazendo em termos de inclusão digital? Qual vem sendo a interação com o Terceiro Setor nesse processo?
7	De que modo o governo federal poderia incentivar o setor privado a financiar projetos de inclusão digital em parceria com o Terceiro Setor?
8	Como e em que medida o cidadão comum participa da formulação de políticas públicas, em particular quanto à implementação de projetos de governo eletrônico e inclusão digital?
9	Em relação ao apoio do governo federal a projetos de inclusão digital, há diferenças entre o que foi realizado no período 2000-2002 e o que vem sendo executado a partir deste ano?
10	Quais áreas relacionadas à inclusão digital deveriam ter maior atenção do governo federal para incentivar contribuições do Terceiro Setor?
11	Qual é a sua análise sobre o atual estágio do governo eletrônico no Brasil no nível federal? Qual seria, então, a contribuição do e-gov para a governança?

**APÊNDICE B4 - ROTEIRO DE ENTREVISTA – SETOR ACADÊMICO**

<b>ENTREVISTADO</b>	
<b>CARGO</b>	
<b>ORGANIZAÇÃO</b>	
<b>FORMAÇÃO ACADÊMICA</b>	
<b>DATA DA ENTREVISTA</b>	

<b>DIMENSÃO I: CONTEXTO INSTITUCIONAL</b>	
<b>Qn</b>	<b>PERGUNTA</b>
1	Qual sua opinião sobre a política de e-gov do período de 2000 a 2002 e sua expectativa para essa política a partir deste ano?
2	Quais aspectos podem retardar a implementação do e-gov no nível federal?
3	Como o Sr. (Sr <sup>a</sup> ) vê o processo de planejamento e implementação de projetos de e-gov pelo governo federal, considerando os diversos órgãos públicos envolvidos?
4	O que o governo federal poderia fazer para aumentar a participação do setor acadêmico em projetos de governo eletrônico e qual é a sua avaliação atual sobre essa interação?
<b>DIMENSÃO II: RESULTADOS</b>	
<b>Qn</b>	<b>PERGUNTA</b>
5	Em termos de oferta de serviços do governo federal na Internet, qual sua opinião sobre o nível de maturidade desses serviços?
6	Em termos da universalização do acesso, qual sua percepção sobre o que o governo federal vem fazendo em termos de inclusão digital? Qual vem sendo a interação com o setor acadêmico nesse processo?
7	De que modo o governo federal poderia incentivar o setor acadêmico a cooperar em projetos de inclusão digital em parceria com o setor privado e o Terceiro Setor?
8	Como e em que medida o cidadão comum participa da formulação de políticas públicas, em particular quanto à implementação de projetos de governo eletrônico e/ou inclusão digital?
9	Em relação ao apoio do governo federal a pesquisas envolvendo e-gov, em especial sobre (1) certificação digital, (2) software livre e (3) inclusão digital, há diferenças entre o que foi realizado no período 2000-2002 e o que vem sendo executado a partir deste ano? Quais seriam outras áreas a serem priorizadas para pesquisa em e-gov?
10	Qual é a sua análise sobre o atual estágio do governo eletrônico no Brasil no nível federal? Qual seria, então, a contribuição do e-gov para a governança?

**APÊNDICE C – DETALHAMENTO DA CONSTRUÇÃO DOS ROTEIROS DE ENTREVISTAS**  
**(Relacionamento das questões com dimensões e variáveis da pesquisa)**

				<b>Nº DAS QUESTÕES NOS ROTEIROS DE ENTREVISTAS</b>				
		<b>DESCRIÇÃO</b>	<b>VARIÁVEIS</b>	<b>CODIFICAÇÃO</b>	<b>Apêndice B1 Setor Público</b>	<b>Apêndice B2 Iniciativa Privada</b>	<b>Apêndice B3 Terceiro Setor</b>	<b>Apêndice B4 Setor Acadêmico</b>
<b>DIMENSÕES</b>	<b>I</b>	<i>Contexto institucional</i>	Formulação / Integração de Políticas	<b>FIP</b>	3	3	-	3
			Relações Institucionais	<b>RIN</b>	1, 2, 5, 6	1, 2, 4	1, 2, 3	1, 2, 4
			Poder / Tomada de Decisão	<b>PTD</b>	4	-	-	-
			Estrutura Legal	<b>ESL</b>	7	5	4	-
	<b>II</b>	<i>Resultados</i>	Oferta / Acesso	<b>OFA</b>	8, 9	6, 7, 8	5, 6, 7	5, 6, 7
			<i>Accountability</i>	<b>ACC</b>	10	-	8	8
			Avaliação	<b>AVA</b>	11	9	9, 10, 11	9, 10

**APÊNDICE D – QUANTIFICAÇÃO DA ANÁLISE DE CONTEÚDO: CONTAGEM  
DE CÓDIGOS POR FAMÍLIAS DE DOCUMENTOS PRIMÁRIOS**



**QUANTIFICAÇÃO DA ANÁLISE DE CONTEÚDO: CONTAGEM DE CÓDIGOS POR FAMÍLIAS DE DOCUMENTOS PRIMÁRIOS**

n	CÓDIGOS	DOCUMENTOS PRIMÁRIOS Setor Público (SP)											TOTAL DO SETOR	DOCUMENTOS PRIMÁRIOS Iniciativa Privada (IP)					TOTAL DO SETOR	DOCUMENTOS PRIMÁRIOS Terceiro Setor (TS)					TOTAL DO SETOR	DOCUMENTOS PRIMÁRIOS Setor Acadêmico (SA)				TOTAL DO SETOR	TOTAL GERAL			
		7	8	9	10	15	20	22	23	24	25	26	27	1	2	3	14	16	11	12	13	17	18	19	4	5	6	21						
1	accountability	0	0	0	0	0	2	1	5	0	0	3	0	11	0	1	0	0	2	3	0	3	1	1	1	0	6	3	0	0	1	4	24	
2	acessibilidade	0	8	2	2	1	1	1	1	5	0	1	0	22	1	3	0	0	1	5	3	3	0	8	0	1	15	0	0	0	0	0	42	
3	acesso	0	4	0	1	3	3	6	2	0	2	1	3	25	0	0	0	3	1	4	5	2	4	5	0	1	17	0	0	0	2	2	48	
4	avaliação de resultados	0	0	0	0	2	0	1	0	0	0	1	0	4	6	1	0	0	0	7	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	12	
5	barreiras à política 2000-2002	3	13	3	3	20	1	5	0	11	4	8	4	75	1	2	1	0	0	4	10	2	2	7	10	3	34	0	3	0	0	3	116	
6	barreiras à política 2003 em diante	9	16	19	9	13	9	6	22	14	19	11	4	151	5	5	7	1	4	22	4	9	7	5	16	7	48	4	12	10	8	34	255	
7	boas práticas / casos de sucesso	2	5	4	0	1	2	3	9	2	8	1	1	38	1	7	3	7	3	21	2	1	3	3	0	3	12	2	0	0	7	9	80	
8	canais alternativos	0	0	0	1	0	0	0	1	1	4	0	0	7	0	2	9	0	0	11	0	1	0	0	0	1	2	0	0	0	0	0	20	
9	capacitação	0	0	1	0	2	0	6	2	3	1	2	0	17	0	0	0	2	0	2	7	2	2	6	3	3	23	2	0	8	0	10	52	
10	capacitação - serviço público	7	6	1	0	0	2	1	0	0	6	2	0	25	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	2	0	3	1	5	3	0	9	37	
11	certificação digital	0	0	0	0	3	3	5	2	0	7	2	1	23	0	8	2	2	4	16	0	1	3	0	1	1	6	2	0	5	1	8	53	
12	comércio eletrônico	8	1	0	0	0	1	1	3	0	0	0	0	14	1	0	0	1	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	16
13	compras eletrônicas	1	1	1	0	0	5	0	4	0	9	0	1	22	2	5	7	0	5	19	0	0	5	0	1	0	6	0	2	0	1	3	50	
14	conteúdos	0	9	0	0	1	0	4	4	7	0	0	0	25	0	1	0	0	0	1	3	2	1	8	2	0	16	0	0	1	0	1	43	
15	continuidade	6	2	0	0	1	2	0	2	4	4	0	0	21	5	2	0	0	2	9	0	1	0	0	0	2	3	0	8	1	5	14	47	
16	contribuição da iniciativa privada para ID	0	0	2	0	0	1	3	5	1	0	3	0	15	0	0	1	2	1	4	5	7	1	4	2	4	23	0	0	0	0	0	42	
17	contribuição do setor acadêmico para ID	1	0	0	0	2	0	0	1	0	0	0	0	4	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	2	1	0	1	0	2	8	
18	contribuição do Terceiro Setor para ID	0	1	0	0	1	2	2	2	2	0	1	0	11	0	0	0	0	0	0	1	4	0	5	3	2	15	0	2	0	0	2	28	
19	controle	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	2	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	2	5	
20	controle social	0	1	1	0	0	2	0	0	0	0	0	0	4	0	2	0	1	0	3	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	8	
21	coordenação horizontal	6	8	4	0	1	1	4	2	1	3	2	2	34	0	0	5	0	0	5	0	1	0	0	2	1	4	1	0	2	0	3	46	
22	cultura	1	0	0	2	0	0	1	3	0	4	2	1	14	0	0	0	0	0	0	0	2	2	0	0	0	4	1	1	3	3	8	26	
23	desenvolvimento econômico-social	0	1	0	0	3	2	3	1	0	2	2	1	15	0	0	0	1	0	1	1	1	2	0	0	0	4	0	0	1	0	1	21	
24	desenvolvimento local	1	4	0	0	0	0	1	1	2	0	0	0	9	0	0	0	0	0	0	8	4	0	10	4	8	34	0	0	0	0	0	43	
25	divulgação	0	1	0	0	0	2	1	1	2	0	2	1	10	0	4	0	0	0	4	0	0	4	0	1	1	6	0	0	0	0	0	20	
26	eficiência	0	0	1	3	0	0	1	4	1	6	0	2	18	0	0	2	2	6	10	0	2	5	0	0	0	7	1	0	0	2	3	38	
27	estágio atual no Brasil	0	5	3	0	0	0	2	5	1	3	2	0	21	0	0	3	1	1	5	2	1	2	2	0	1	8	7	0	4	1	12	46	
28	estratégia 2000-2002	6	0	1	1	3	1	1	0	1	0	0	0	14	0	5	0	8	0	13	1	0	1	1	4	2	9	1	3	1	1	6	42	
29	estratégia 2003 em diante	7	9	18	17	7	12	23	10	4	21	15	10	153	0	4	4	2	22	32	13	14	8	16	12	13	76	7	5	9	5	26	287	
30	estrutura	5	0	3	0	0	4	4	0	2	4	4	0	26	0	3	0	0	0	3	0	0	3	0	0	0	3	8	5	0	1	14	46	
31	estrutura do Programa Governo Eletrônico	11	13	23	3	11	7	13	7	6	13	7	13	127	0	5	0	6	2	13	0	0	0	0	4	0	4	6	10	0	1	17	161	
32	estudo oferta x demanda	0	0	1	0	5	0	1	4	8	1	2	0	22	0	2	6	0	0	8	3	11	0	4	2	0	20	0	0	0	0	0	50	
33	exemplos de projetos de ID	2	10	3	0	1	0	2	0	0	1	3	0	22	4	0	0	2	0	6	6	1	0	4	0	3	14	0	0	0	0	0	42	

(continua)

(continuação)

n	CÓDIGOS	DOCUMENTOS PRIMÁRIOS Setor Público (SP)												TOTAL DO SETOR	DOCUMENTOS PRIMÁRIOS Iniciativa Privada (IP)						TOTAL DO SETOR	DOCUMENTOS PRIMÁRIOS Terceiro Setor (TS)						TOTAL DO SETOR	DOCUMENTOS PRIMÁRIOS Setor Acadêmico (SA)					TOTAL DO SETOR	TOTAL GERAL
		7	8	9	10	15	20	22	23	24	25	26	27	1	2	3	14	16	11	12	13	17	18	19	4	5	6	21							
34	experiência internacional	1	0	4	3	5	1	2	1	0	5	4	4	30	1	4	4	3	0	12	1	2	3	0	1	0	7	5	0	5	6	16	65		
35	financiamento para ID	2	4	1	0	2	2	6	5	0	0	3	0	25	3	0	0	0	3	6	7	1	0	8	4	3	23	2	0	2	0	4	58		
36	governança	7	0	2	1	3	2	0	6	1	1	2	1	26	2	5	0	4	3	14	0	0	6	3	2	3	14	15	2	1	2	20	74		
37	governança eletrônica	0	1	13	0	0	0	1	1	0	0	2	0	18	0	0	0	1	0	1	4	7	5	5	2	0	23	11	0	0	2	13	55		
38	governo eletrônico	0	0	2	0	4	5	6	12	4	7	5	3	48	0	2	0	0	0	2	9	10	9	1	3	5	37	0	0	0	8	8	95		
39	histórico 2000-2002	11	0	1	0	6	2	2	0	1	0	0	0	23	0	6	0	15	0	21	0	0	0	0	4	0	4	2	15	0	0	17	65		
40	importação de modelos privados	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	5	0	0	6	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6		
41	inclusão digital	9	13	17	1	4	6	21	14	4	11	19	7	126	2	14	8	5	6	35	43	24	7	29	17	28	148	4	10	11	7	32	341		
42	inclusão social	0	4	1	4	0	2	3	0	0	2	2	3	21	0	1	0	2	0	3	9	3	1	8	1	5	27	1	2	3	3	9	60		
43	indicadores	0	1	0	0	1	1	0	0	0	0	4	1	8	0	6	0	2	0	8	0	7	1	1	0	1	10	2	0	0	0	2	28		
44	infra-estrutura	0	8	6	3	3	2	2	1	1	7	3	0	36	0	0	2	3	0	5	1	0	0	1	0	1	3	0	0	2	0	2	46		
45	institucionalização do governo eletrônico	1	0	5	0	0	0	0	0	0	3	0	0	9	0	2	3	0	0	5	0	0	0	0	1	0	1	0	4	0	0	4	19		
46	integração	8	9	8	8	4	3	8	0	0	15	5	8	76	0	0	5	1	2	8	2	2	9	2	1	1	17	4	1	0	0	5	106		
47	integração a outros programas	0	2	0	1	0	0	0	0	0	2	0	0	5	1	0	0	1	0	2	6	1	3	2	1	3	16	0	0	0	0	0	23		
48	legislação	2	0	4	1	1	2	1	0	0	3	3	3	20	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1	3	24		
49	legislação - certificação digital	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	3	0	1	0	1	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5		
50	legislação - compras eletrônicas	0	1	0	0	0	3	0	1	0	0	1	1	8	0	1	3	0	0	4	0	0	3	0	0	0	3	0	0	0	0	0	15		
51	legislação - inclusão digital	1	0	0	0	0	0	2	1	0	0	3	0	7	0	3	0	0	0	3	3	0	0	2	1	1	7	0	0	0	0	0	17		
52	legislação - interação com iniciativa privada	2	0	0	0	0	0	1	0	0	2	0	0	5	0	0	2	1	0	3	0	0	0	0	1	0	1	0	0	1	0	1	10		
53	legislação - software livre	0	0	0	0	0	2	1	0	0	4	1	3	11	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	12		
54	legitimidade	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	2	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	4		
55	liderança	3	0	5	3	5	2	1	1	0	4	4	4	32	3	3	0	5	0	11	2	0	1	0	10	2	15	2	23	5	4	34	92		
56	maturidade dos sites	0	10	4	0	2	2	0	3	3	2	4	0	30	3	5	3	0	1	12	1	1	5	2	1	0	10	1	0	3	4	8	60		
57	Nova Administração Pública	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	0	0	4	4		
58	novos modelos de interação público-privada	2	1	0	2	0	0	0	0	0	2	0	0	7	7	3	5	1	0	16	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	23		
59	oferta	0	2	5	1	2	1	4	6	3	6	4	2	36	0	0	1	2	6	9	2	4	4	1	0	1	12	0	0	0	1	1	58		
60	orçamento	0	0	9	3	7	2	5	4	2	3	5	4	44	0	2	0	0	3	5	0	3	2	0	1	1	7	0	0	0	0	0	56		
61	papel das escolas	0	0	0	0	1	0	1	4	0	2	2	0	10	2	0	0	0	0	2	3	0	0	0	0	2	5	0	0	0	1	1	18		
62	papel das tecnologias	4	3	1	0	2	3	7	1	0	4	4	0	29	0	0	0	1	0	1	0	0	0	2	1	1	4	10	2	1	4	17	51		
63	pesquisa	1	1	2	0	1	0	0	2	0	2	0	0	9	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	5	0	7	6	18	28		
64	pesquisa - foco em ciências humanas e sociais	1	0	0	0	0	0	2	0	0	0	2	0	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	2	2	6	11		
65	pesquisa - foco em tecnologia	0	1	2	1	0	0	1	0	0	1	1	0	7	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1	3	10		
66	plano estratégico	12	0	5	9	0	7	0	1	2	1	0	0	37	0	0	0	0	1	1	0	1	4	0	2	3	10	21	0	0	2	23	71		
67	poder	0	0	8	1	0	1	1	3	0	0	3	1	18	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	0	5	1	3	0	0	4	27		

(continua)

(continuação)

n	CÓDIGOS	DOCUMENTOS PRIMÁRIOS Setor Público (SP)												TOTAL DO SETOR	DOCUMENTOS PRIMÁRIOS Iniciativa Privada (IP)						TOTAL DO SETOR	DOCUMENTOS PRIMÁRIOS Terceiro Setor (TS)						TOTAL DO SETOR	DOCUMENTOS PRIMÁRIOS Setor Acadêmico (SA)					TOTAL DO SETOR	TOTAL GERAL
		7	8	9	10	15	20	22	23	24	25	26	27	1	2	3	14	16	11	12	13	17	18	19	4	5	6	21							
68	política 2000-2002	5	3	2	1	2	4	5	3	3	2	2	4	36	2	2	3	12	1	20	3	2	2	0	4	4	15	2	9	3	7	21	92		
69	política 2003 em diante	3	5	8	2	1	3	8	7	1	11	6	9	64	4	0	3	2	9	18	2	4	1	3	1	6	17	2	5	2	4	13	112		
70	política de contratação de bens e serviços	0	0	1	0	0	2	3	1	0	7	3	4	21	0	0	4	1	0	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	27		
71	política nacional de TI	0	0	1	0	0	1	8	0	0	3	1	0	14	0	0	1	4	2	7	0	1	0	0	0	0	1	0	2	0	0	2	24		
72	políticas de gestão pública	3	5	12	0	0	2	5	0	1	7	1	1	37	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	1	1	4	16	1	2	23	62		
73	prestação de contas	0	6	0	0	0	2	0	9	0	0	2	0	19	2	0	0	0	1	3	0	0	1	0	1	0	2	0	1	0	0	1	25		
74	processos	0	0	3	0	5	1	0	0	2	5	2	0	18	0	3	4	0	1	8	1	1	5	0	0	0	7	6	1	4	0	11	44		
75	Programa Governo Eletrônico	0	0	1	0	1	3	6	4	6	2	3	2	28	0	0	0	1	2	3	0	1	1	3	7	4	16	0	0	0	1	1	48		
76	Programa Sociedade da Informação	17	0	3	0	0	3	0	1	5	0	1	0	30	0	0	0	3	0	3	0	0	0	3	5	1	9	2	1	4	0	7	49		
77	reforma administrativa	5	3	6	0	2	0	0	0	0	1	7	0	24	0	0	0	1	1	2	0	0	3	0	0	0	3	14	7	0	0	21	50		
78	relacionamento entre atores	4	1	5	0	1	8	3	3	1	1	6	3	36	0	0	0	1	0	1	6	2	4	4	0	5	21	18	0	1	0	19	77		
79	relação Estado-iniciativa privada	8	3	1	9	3	3	7	6	0	10	3	2	55	1	12	2	3	16	34	0	7	1	0	8	0	16	0	2	4	0	6	111		
80	relação Estado-setor acadêmico	0	3	4	1	3	0	2	2	1	3	1	0	20	0	0	0	0	0	0	0	2	1	0	1	0	4	11	2	17	4	34	58		
81	relação Estado-Terceiro Setor	8	4	3	2	4	0	2	2	1	2	2	1	31	0	0	0	0	0	0	8	10	2	9	7	5	41	2	2	1	1	6	78		
82	relação iniciativa privada-setor acadêmico	1	0	1	0	2	0	0	0	0	0	0	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4		
83	relação iniciativa privada-Terceiro Setor	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	5	1	0	1	1	2	10	0	0	0	0	0	12		
84	relação setor acadêmico - Terceiro Setor	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1		
85	responsabilidade social	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	1	0	3	0	1	0	2	0	3	5	6	0	1	2	1	15	0	0	0	0	0	21		
86	Sociedade da Informação	3	1	4	0	0	4	1	2	1	3	1	1	21	0	0	0	0	0	0	1	1	3	2	1	1	9	0	0	0	1	1	31		
87	software livre	4	8	1	4	2	5	13	3	0	16	3	6	65	8	4	7	0	17	36	8	5	3	4	6	3	29	4	2	5	2	13	143		
88	suporte político	2	1	4	0	8	4	0	5	1	1	5	3	34	3	3	0	6	0	12	0	0	3	1	1	0	5	5	8	1	6	20	71		
89	sustentabilidade	0	2	0	0	1	0	0	0	0	2	0	0	5	0	0	0	0	2	2	0	0	0	1	0	0	1	0	0	3	0	3	11		
90	telecentros	0	5	4	2	3	3	4	0	0	11	3	2	37	0	0	0	0	4	4	14	9	1	13	2	0	39	0	0	1	4	5	85		
91	tomada de decisão	3	7	2	4	9	3	5	3	3	0	5	9	53	1	0	0	0	1	2	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	1	1	57		
92	transparência	2	7	2	0	1	2	0	4	2	0	1	0	21	2	1	0	1	3	7	3	4	0	2	0	0	9	2	2	0	1	5	42		
<b>Totais</b>		<b>211</b>	<b>243</b>	<b>265</b>	<b>109</b>	<b>183</b>	<b>169</b>	<b>254</b>	<b>228</b>	<b>127</b>	<b>299</b>	<b>224</b>	<b>138</b>	<b>2450</b>	<b>73</b>	<b>148</b>	<b>115</b>	<b>128</b>	<b>140</b>	<b>604</b>	<b>225</b>	<b>199</b>	<b>152</b>	<b>204</b>	<b>177</b>	<b>151</b>	<b>1108</b>	<b>211</b>	<b>181</b>	<b>144</b>	<b>128</b>	<b>664</b>	<b>4826</b>		

# ***ANEXOS***

---

**ANEXO A – UN GLOBAL E-GOVERNMENT SURVEY 2003:  
DADOS RELATIVOS AO BRASIL**

**DESCRIÇÃO DOS ÍNDICES**

---

A pesquisa sobre governo eletrônico realizada pelas Nações Unidas em 2003 - *UN Global E-government Survey 2003* – expandiu e foi baseada em um relatório anterior dessa organização intitulado “*Benchmarking E-government: a global perspective*” (NAÇÕES UNIDAS, 2002). Os dois índices primários utilizados pelas Nações Unidas em sua nova pesquisa (NAÇÕES UNIDAS, 2003), que englobou os 191 Estados-Membros da organização, foram os seguintes:

- a) **índice de prontidão para governo eletrônico** (*e-government readiness index*): expressa a capacidade genérica ou aptidão do setor público em usar as tecnologias de informação e comunicação (TIC) para encapsular serviços públicos e oferecê-los ao público, [e prover] informação de alta qualidade (conhecimento explícito) e ferramentas de comunicação efetivas que dêem suporte ao desenvolvimento humano;
- b) **índice de e-participação** (*e-participation index*): evidencia a disposição, por parte do governo, em usar as TIC para prover informação de alta qualidade (conhecimento explícito) e ferramentas de comunicação efetivas com o propósito específico de empoderar as pessoas para participação ativa em consultas e na tomada de decisão, ambas em sua capacidade como consumidores de serviços públicos e como cidadãos. É uma *proxy* utilizada para medir a disposição e a habilidade de um Estado não apenas em prover informação relevante e serviços de qualidade, mas também em engajar os cidadãos em um diálogo no processo de oferta de serviços e, em especial, na formulação de políticas públicas por meio da utilização da Internet.

O **índice de prontidão para governo eletrônico** é composto por três subíndices, conforme quadro a seguir:

<b>ÍNDICE DE PRONTIDÃO PARA GOVERNO ELETRÔNICO</b>		
<i>n</i>	<b>SUBÍNDICE</b>	<b>DESCRIÇÃO DO SUBÍNDICE</b>
1	<i>índice de medida web</i>	É um índice quantitativo que serve para medir a aptidão genérica dos governos em empregar o e-gov como uma ferramenta para informar, interagir, transacionar e atuar em rede. Está baseado no <i>Modelo de Medição de Presença na Web</i> (Figura 2 desta dissertação). Os países são classificados tomando-se por base se produtos e serviços específicos são providos <i>on line</i> (presença ou ausência), sem que seja feita uma avaliação da qualidade com que são oferecidos.
2	<i>índice de infra-estrutura de telecomunicações</i>	É um índice composto, com pesos médios oriundos de 6 índices primários, baseado em indicadores básicos que definem a capacidade de infra-estrutura de TIC de um país, a saber: (1) PCs/1.000 pessoas; (2) usuários de Internet/1.000 pessoas; (3) linhas de telefone/1.000 pessoas; (4) população <i>on line</i> /1.000 pessoas; (5) telefones celulares/1.000 pessoas e (6) TVs/1.000 pessoas.
3	<i>índice de capital humano</i>	Corresponde ao <i>Índice de Educação</i> do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). É composto da taxa de alfabetização de adultos e da taxa de matrícula bruta nos níveis primário, secundário e terciário, com dois terços do peso dado à alfabetização adulta e um terço para a taxa bruta de matrícula.

#### **Quadro 21 - Estrutura do Índice de Prontidão para Governo Eletrônico**

Fonte: Nações Unidas (2003)

O **índice de e-participação**, por sua vez, subdivide-se em três subíndices, conforme quadro a seguir:

<b>ÍNDICE DE E-PARTICIPAÇÃO</b>		
<i>n</i>	<b>SUBÍNDICE</b>	<b>DESCRIÇÃO DO SUBÍNDICE</b>
1	<i>e-informação</i>	Os <i>websites</i> do governo oferecem informação sobre políticas e programas, orçamentos, leis e regulamentos, e outras instruções de essencial interesse público. Existem ferramentas para disseminação de informação para o conveniente acesso e uso de informação pública, incluindo fóruns na <i>web</i> , listas de e-mail, grupos de notícias e salas de bate-papo.
2	<i>e-consulta</i>	O <i>website</i> do governo traz explicações sobre mecanismos e ferramentas de e-consulta. Ele oferece escolha sobre tópicos de políticas públicas para discussão <i>on line</i> com acesso arquivado e em tempo real a áudios e vídeos de encontros públicos. O governo encoraja os cidadãos a participar nas discussões.
3	<i>e-tomada de decisão</i>	O governo indica que ele levará em consideração a opinião do cidadão na tomada de decisão e provê <i>feedback</i> real sobre os resultados de questões específicas.

#### **Quadro 22 - Estrutura do Índice de E-participação**

Fonte: Nações Unidas (2003)

## ÍNDICES PARA CLASSIFICAÇÃO DO BRASIL NO CONTEXTO MUNDIAL

Os dados relativos ao Brasil, extraídos do *World Public Sector Report 2003* (NAÇÕES UNIDAS, 2003), serão citados em conjunto com os de outros países que possuem programas de governo eletrônico em estágios similares, quais sejam, Argentina, Chile e México. Serão mencionados, ainda, os dados do país mais bem posicionado no respectivo índice e daquele que ocupa a última posição, apenas para fins de posicionamento do Brasil no contexto global.

**Tabela 2 - Índice de Prontidão para Governo Eletrônico**

POSIÇÃO NO RANKING DO ÍNDICE	PAÍS	ÍNDICE <sup>70</sup>
1	ESTADOS UNIDOS	0,927
22	CHILE	0,671
30	MÉXICO	0,593
31	ARGENTINA	0,577
<b>41</b>	<b>BRASIL</b>	<b>0,527</b>
173 <sup>71</sup>	PALAU	0,009

Fonte: Nações Unidas (2003)

**Tabela 3 - Componentes do Índice de Prontidão para Governo Eletrônico**

POSIÇÃO NO RANKING DO ÍNDICE	PAÍS	ÍNDICE DE PRONTIDÃO PARA GOVERNO ELETRÔNICO	SUBÍNDICES <sup>72</sup>		
			ÍNDICE DE MEDIDA WEB	ÍNDICE DE INFRA-ESTRUTURA DE TELECOMUNICAÇÕES	ÍNDICE DE CAPITAL HUMANO
1	ESTADOS UNIDOS	0,927	1,000	0,801	0,98
22	CHILE	0,671	0,838	0,275	0,90
30	MÉXICO	0,593	0,808	0,132	0,84
31	ARGENTINA	0,577	0,624	0,187	0,92
<b>41</b>	<b>BRASIL</b>	<b>0,527</b>	<b>0,576</b>	<b>0,174</b>	<b>0,83</b>
173	PALAU	0,009	0,026	0,000	0,00

Fonte: Nações Unidas (2003)

<sup>70</sup> Média mundial = 0,402

<sup>71</sup> Embora a pesquisa tenha sido feita com os 191 Estados-Membros das Nações Unidas, apenas 173 possuem presença na *web*.

<sup>72</sup> Peso igual para todos os componentes do índice.

Tabela 4 - Índice de Medida Web

POSIÇÃO NO RANKING DO ÍNDICE	PAÍS	ÍNDICE <sup>73</sup>
1	ESTADOS UNIDOS	1,000
2	CHILE	0,838
4	MÉXICO	0,808
15	ARGENTINA	0,624
<b>21</b>	<b>BRASIL</b>	<b>0,576</b>
173	GRENADA	0,004

Fonte: Nações Unidas (2003)

Tabela 5 - Índice de Infra-estrutura de Telecomunicações

POSIÇÃO NO RANKING DO ÍNDICE	PAÍS	ÍNDICE
1	SUÉCIA	0,846
44	CHILE	0,275
63	ARGENTINA	0,187
<b>66</b>	<b>BRASIL</b>	<b>0,174</b>
73	MÉXICO	0,132
191	PALAU	0,000

Fonte: Nações Unidas (2003)

Tabela 6 – Indicadores Primários do Índice de Infra-estrutura de Telecomunicações

(continua)

POSIÇÃO NO RANKING DO ÍNDICE	PAÍS	ÍNDICE	INDICADORES PRIMÁRIOS (I)			
			PCs/1.000 pessoas	Índice PC	Usuários de Internet/ 1.000 pessoas	Índice Internet
1	SUÉCIA	0,846	561,2	0,738	573,074	0,943
44	CHILE	0,275	119,3	0,157	201,415	0,331
63	ARGENTINA	0,187	82	0,108	112,022	0,184
<b>66</b>	<b>BRASIL</b>	<b>0,174</b>	<b>74,8</b>	<b>0,098</b>	<b>82,241</b>	<b>0,135</b>
73	MÉXICO	0,132	68,7	0,090	45,774	0,075
191	PALAU	0,000	0	0,000	0,000	0,000
POSIÇÃO NO RANKING DO ÍNDICE	PAÍS	ÍNDICE	INDICADORES PRIMÁRIOS (II)			
			Linhas de telefone/ 1.000 pessoas	Índice	População on line/1.000 pessoas	Índice
1	SUÉCIA	0,846	720,2	0,782	699	1,000
44	CHILE	0,275	230,4	0,250	200,2	0,286
63	ARGENTINA	0,187	218,8	0,238	103,8	0,148
<b>66</b>	<b>BRASIL</b>	<b>0,174</b>	<b>223,2</b>	<b>0,242</b>	<b>68,4</b>	<b>0,098</b>
73	MÉXICO	0,132	146,7	0,159	33,8	0,048
191	PALAU	0,000	0	0,000	0	0,000

<sup>73</sup> Avaliação dos países feita com base no “Modelo de Medição de Presença na Web” (Figura 2). Média mundial do índice = 0,351.



(conclusão)

POSIÇÃO NO RANKING DO ÍNDICE	PAÍS	ÍNDICE	INDICADORES PRIMÁRIOS (III)			
			Telefones celulares/ 1.000 pessoas	Índice	TVs/1.000 pessoas	Índice
1	SUÉCIA	0,846	885	0,873	574	0,656
44	CHILE	0,275	428,3	0,423	242	0,277
63	ARGENTINA	0,187	177,6	0,175	293	0,335
<b>66</b>	<b>BRASIL</b>	<b>0,174</b>	<b>200,6</b>	<b>0,198</b>	<b>343</b>	<b>0,392</b>
73	MÉXICO	0,132	254,5	0,251	283	0,323
191	PALAU	0,000	0	0,000	0	0,000

Fonte: Nações Unidas (2003)

Tabela 7 - Índice de Capital Humano

POSIÇÃO NO RANKING DO ÍNDICE	PAÍS	ÍNDICE
1	SUÉCIA	0,99
30	ARGENTINA	0,92
44	CHILE	0,90
78	MÉXICO	0,84
<b>87</b>	<b>BRASIL</b>	<b>0,83</b>
173	NÍGER	0,16

Fonte: Nações Unidas (2003)

Tabela 8 – Índice de E-Participação

POSIÇÃO NO RANKING DO ÍNDICE <sup>74</sup>	PAÍS	ÍNDICE
1	REINO UNIDO	1,000
3	CHILE	0,828
9	MÉXICO	0,603
10	ARGENTINA	0,586
<b>17</b>	<b>BRASIL</b>	<b>0,379</b>
37	<sup>75</sup>	0,000

Fonte: Nações Unidas (2003)

Tabela 9 – Componentes do Índice de E-Participação

POSIÇÃO NO RANKING DO ÍNDICE	PAÍS	ÍNDICE DE E-PARTICIPAÇÃO	TOTAL DE PONTOS	SEÇÕES		
				E-INFORMAÇÃO	E-CONSULTA	E-TOMADA DE DECISÃO
1	REINO UNIDO	1,000	58	17	26	15
3	CHILE	0,828	48	14	21	13
9	MÉXICO	0,603	35	10	17	8
10	ARGENTINA	0,586	34	10	15	9
<b>17</b>	<b>BRASIL</b>	<b>0,379</b>	<b>22</b>	<b>11</b>	<b>9</b>	<b>2</b>

Fonte: Nações Unidas (2003)

<sup>74</sup> O ranking permite o empate de países em uma mesma posição. O Brasil, por exemplo, aparece em 17º lugar entre os 30 primeiros países, empatado com a Mongólia.

<sup>75</sup> A partir da posição nº 37 do ranking são apresentados 41 países com Índice de E-Participação igual a zero.

## ANEXO B – GLOSSÁRIO DE CONCEITOS DO ATLAS.TI

(Tradução livre do glossário apresentado em: ATLAS.TI [2004])

### UNIDADE HERMENÊUTICA

Todo material de dados primários (documentos primários) e todos os produtos relacionados e resultados de seu trabalho interpretativo sobre esses documentos primários são mantidos em contêineres chamados unidades hermenêuticas (UH). UHs podem ser melhor comparadas a estruturas de dados organizacionais como projetos, quadros, catálogos etc. em outros sistemas. A primeira coisa que se faz quando você cria uma nova UH é dar a ela um título que reflita o seu tópico de pesquisa atual. Esse título é mostrado na área de título do Editor de Unidade Hermenêutica.

O próximo passo é a designação de documentos primários. A interação com uma UH é feita por meio de um editor em painéis que mostra todos os itens relevantes (textos, segmentos, códigos, memos) de modo concorrente. UHs são armazenadas com um nome de arquivo. Para retomar o trabalho em uma UH você precisa apenas clicar em seu nome no Gerenciador de UH.

Todas as entidades descritas a seguir são componentes da Unidade Hermenêutica na qual elas foram criadas.

### DOCUMENTO PRIMÁRIO

Um “texto primário” é um texto, uma imagem ou arquivo de áudio que foi designado a uma Unidade Hermenêutica para futuros estudos. No curso da análise de texto, o texto é quebrado em passagens de texto relevantes (imagens são segmentadas em regiões), chamadas citações, mais comumente conectadas a palavras-chave (códigos) e/ou memos na hora de sua criação. Uma Unidade Hermenêutica pode conter muitos documentos primários.

### CITAÇÃO

Uma “citação” é um pedaço de texto contínuo, uma região gráfica ou uma sequência de áudio ou vídeo, dentro de um documento primário, marcado com o mouse ou – opcional para documentos textuais – criado automaticamente por um processo de busca de texto (auto-codificação, codificação). Citações podem ser de qualquer tamanho e podem começar e terminar em qualquer lugar em uma linha. O tamanho de uma seleção de texto pode variar de um único caractere a todo o conteúdo do texto primário. Uma citação é usualmente criada no processo de codificação ou de comentário. Contudo, você pode criar também uma citação sem nenhuma referência (algumas vezes você sabe que um pedaço de texto é importante e você apenas o sublinha sem querer ser mais preciso). Em qualquer ocasião posterior você pode conectar essa citação “livre” a códigos, comentários e mesmo a outras citações. Esse último procedimento resulta em uma estrutura normalmente referenciada como hipertexto.

### CÓDIGO

Um “código” é usualmente um pequeno pedaço de texto (também referenciado como “palavra-chave” em outros sistemas) ligado a citações no processo de codificação. Códigos podem se referir também a outros códigos, resultando em redes conceituais. Um código pode referenciar muitas citações e vice-versa: uma citação pode estar relacionada a um número arbitrário de códigos. Diferentes técnicas de codificação são oferecidas. Códigos podem carregar um comentário, descrevendo seu significado de modo mais detalhado ou como ele poderia ser usado na codificação.

## MEMO

Um “memo” é bastante similar a um código, mas usualmente contém textos de tamanho mais longo. Memos podem “permanecer sozinhos”, apontar para citações, códigos e outros memos. Memos podem ter um tipo definido pelo usuário (teórico, descritivo etc.). Tipos podem ser usados para filtrar memos.

## FAMÍLIA

Documentos primários, códigos e memos podem ser agrupados em famílias: famílias de documentos primários, famílias de códigos e famílias de memos. O termo “famílias” deve ser entendido como aplicável a atributos de unidades agrupadas. Uma família de texto primário chamada “masculino” deve presumir todas as entrevistas feitas com entrevistados do sexo masculino; uma família de códigos “teoria” pode juntar todos os códigos que refletem uma perspectiva teórica etc.

## REDE

Um outro dispositivo de agrupamento são as “redes”, que são usadas para o trabalho de construção conceitual e teórica. Redes são criadas usando um editor gráfico. Os nós nessas redes são usualmente códigos, mas podem ser de qualquer outro tipo: citações, memos, documentos primários. Códigos podem estar ligados a relações específicas pra formar redes semânticas. Diferentes de árvores com *links* sem nome, redes semânticas permitem grande liberdade para expressar relações mais complexas entre as entidades.

Redes no ATLAS.ti não são apenas dispositivos que dão suporte a seus processos criativos (“mapeamento da mente”). Eles podem também ser usados para um tipo específico de pesquisa (ex.: recuperação semântica).

“Teorias” construídas dessa maneira podem ser exportadas da Unidade Hermenêutica para ser reutilizada em outras UHs.

## RELAÇÃO

Relações são usadas para criar *links* entre códigos e entre citações (redes conceituais e de hipertexto). Exemplos de relações código-código são: ISA (*is subterm of...* / é subtermo de...), IS-PART-OF (é parte de), IS-CAUSE-OF (é causa de). Quando se aplica uma abordagem de *Grounded Theory* aos seus dados você poderia usar relações como CONTEXT, PHENOMEN, CONDITION, CONSEQUENCE, STRATEGY. As relações usadas representam os “primitivos epistemológicos” do seu método, elas ajudam a formular questões para seus dados.

Exemplos de relações usadas para *links* de citação são: CONTRADICTS, SUPPORTS, CLARIFIES, DISCUSSES. As relações-padrão disponibilizadas podem ser modificadas; relações adicionais podem ser definidas pelo usuário. A definição de uma relação inclui propriedades formais também. Se você achar apropriado, uma relação pode ser de um tipo “transitivo”.