

GOVERNO ELETRÔNICO: ESTUDO COMPARATIVO ENTRE AS EXPERIÊNCIAS DOS EUA E DO BRASIL

ELECTRONIC GOVERNMENT: COMPARATIVE STUDY BETWEEN EXPERIENCE OF THE USA AND BRAZIL

José Matias Pereira

Professor de Administração Pública Comparada do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília (PPGA/UnB).

Recebido em: 17/03/2008

Aprovado em: 21/04/2008

Fernando Almeida Barbalho

Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília (PPGA/UnB)

RESUMO

Tem-se como objetivo, neste artigo, promover uma comparação das estruturas que suportam o governo eletrônico do Brasil e dos Estados Unidos (EUA). Buscou-se aprofundar a compreensão do papel das referidas estruturas na implantação do governo eletrônico, tendo como parâmetros de comparação as recomendações da OCDE¹ que tratam de coordenação. A metodologia utilizada foi a pesquisa documental, em particular o exame dos principais portais de governo eletrônico do Brasil e dos EUA. Analisou-se o apoio fornecido pelo órgão central de governo eletrônico aos diversos órgãos governamentais, a efetiva participação das unidades de gestão nas instâncias de planejamento e execução do governo eletrônico, mecanismos que apóiam a implementação de um modelo que facilite a coordenação e o estabelecimento de padrões relacionados à segurança de informação. Concluiu-se que existe uma notória assimetria tecnológica na citada área entre os dois países, que se reflete na implantação do governo eletrônico dos EUA e do Brasil.

Palavras-chave: governo eletrônico, Administração Pública, governança, inovação em gestão pública, EUA/Brasil.

ABSTRACT

We have as a goal in this article promoting a comparison of the structures that support the e-government of Brazil and the United States. The aim was to deepen the understanding of the role of these structures in the deployment of e-government, compared with the parameters of the recommendations of the OECD dealing with coordination. The methodology used was the documentary research, in particular the examination of the major e-government portal in Brazil and the USA. It was analyzed the support provided by the central office of electronic government to the various government bodies, the effective participation of units of management bodies in the planning and implementation of the electronic government, mechanisms to support the implementation of a model which facilitates the coordination and the establishment of standards related to information security. We conclude that there is a remarkable technological asymmetry in the cited area between the two countries, which is reflected in the deployment of e-government of the USA and Brazil.

Keywords: Electronic government, public administration, governance, innovation in management; USA / Brazil.

¹ Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico.

Endereços dos autores:

José Matias Pereira

Universidade de Brasília. Campus da UnB, ICC Norte, Subsolo, Programa de Pós-Graduação em Administração - Campus da UnB, Asa Norte
70910-970 - BRASÍLIA, DF
matias@unb.br

Fernando Almeida Barbalho

Coordenadoria Geral de Sistemas e TI - COSIS - Edifício Anexo ao Ministério da Fazenda - Ala A - Térreo - 70048-900 - Brasília - DF
fernando.barbalho@fazenda.gov.br

1. INTRODUÇÃO

Governo eletrônico (*E-gov*) é assunto cada vez mais comum nas discussões sobre as inovações impostas pelas tecnologias e pela globalização nas dinâmicas da gestão do Estado. Em todos os níveis de governo – federal, estadual ou local –, gestores públicos, servidores e órgãos de controle convivem com as possibilidades da integração de dados e sistemas, com vistas a uma maior eficiência, eficácia e transparência nas ações da Administração.

Por ser um tema de debate relativamente recente, o conceito de governo eletrônico é ainda muito difuso e aceita diversas interpretações, tendo o seu escopo também afetado à mercê das necessidades dos que tratam o conceito. Neste artigo, procurou-se usar como base o entendimento de governo eletrônico adotado pela OCDE (2001). De acordo com esse organismo, o *E-gov* caracteriza-se por focar os usos das novas Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) frente aos amplos escopos das funções governamentais. Esse conceito foi o selecionado por dois motivos: primeiro, pela constatação de ser esse um dos mais abrangentes (MEDEIROS & GUIMARÃES, 2005); segundo, pelo fato de o Brasil pleitear ser um membro da OCDE, é importante conhecer quais os conceitos e diretrizes que são adotados por essa organização. É por esse motivo também que o presente trabalho será norteado pelas recomendações da OCDE (2003).

Por considerar que o governo eletrônico é um importante e estratégico instrumento para a implementação de políticas públicas, melhoria da transparência do Estado e diminuição de custos (MATIAS-PEREIRA, 2006 e 2007), é importante entender como vem se dando o processo de sua implantação no Brasil. Especificamente para este trabalho, as preocupações se concentrarão no papel das estruturas organizacionais e seus mecanismos de coordenação central.

Assim, tem-se como propósito responder, neste artigo, às seguintes perguntas: existe assimetria tecnológica das estruturas que suportam o governo eletrônico do Brasil e dos Estados Unidos? Em caso afirmativo, como essa assimetria se reflete na implantação do governo eletrônico?

Na busca de responder a essas questões, todas as informações levantadas sobre o Brasil serão

comparadas com as dos EUA. Tal comparação se justifica, já que os EUA são considerados, juntamente com Austrália, Singapura e Canadá, líderes pioneiros na implementação do governo digital (CHEN *et al.*, 2005). Com essa comparação, haverá melhores condições para se entenderem, a partir de uma visão institucional, as falhas e os acertos passados, bem como os potenciais e as restrições a que o Brasil está submetido no caminho para a construção dessa inovadora forma de administrar o Estado.

É interessante observar que, neste trabalho, a plataforma de governo digital inspirou, inclusive, a metodologia, já que toda a documentação utilizada proveio unicamente dos sítios mantidos pelos governos do Brasil e dos EUA. De certa forma, essa abordagem acaba por também evidenciar o nível de transparência e eficácia das estruturas centrais de governança de TICs montadas pelos dois governos.

Além desta introdução e das conclusões finais, o artigo é composto por mais cinco seções. Será discutido, logo na seqüência, como o governo eletrônico pode ser estudado sob a perspectiva da Administração Pública Comparada. A seção seguinte aprofundará os temas específicos de implementação de governo eletrônico. A quarta seção apresentará a metodologia e o *framework* utilizado como referência. É feita, em seguida, uma análise dos dados levantados, chegando, finalmente, às conclusões.

2. GOVERNO ELETRÔNICO NA PERSPECTIVA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMPARADA

A Administração Pública Comparada não é uma disciplina nova. Heady (1979) indicou que os primeiros estudos nessa perspectiva iniciaram-se de forma sistemática no século XVIII, a partir das construções de catedráticos alemães. Essa preocupação em comparar administrações chegou aos EUA em 1887, através do famoso ensaio "*The study of Administration*", de Woodrow Wilson, considerado como o ponto de partida. Atualmente, com o avanço da globalização, a necessidade de se fazerem estudos comparados de Administração Pública se interpõe. Para Carvalho (2003) e Matias-Pereira (2007), o estudo sob uma perspectiva global traz vantagens, na medida em que os problemas passam a ter uma preocupação comum. Os governos e

pesquisadores encontram nos referenciais alternativos para resolução de questões por que outros Estados já passaram.

O principal problema da comparação, de acordo com Heady (1979), reside no fato de que, para além de questões puramente administrativas, é necessário trazer à tona considerações sobre o sistema político, de forma que as análises feitas não se percam pela falta de equivalência entre as referências utilizadas. Notadamente, a tendência é enfatizar as instituições e estruturas políticas. Segundo o autor, uma opção preferencial pela abordagem estrutural permite uma comparação por intermédio dos vários sistemas de governo. Apesar de a obra de Heady ser bem anterior às modernas utilizações das TICs, o seu referencial prioritário para a análise das estruturas burocráticas é válida, dada a notória influência do contexto político-administrativo na evolução da implementação do governo eletrônico. As iniciativas ligadas ao *E-gov* ou estão diretamente relacionadas ou tangenciam valores caros à democracia, como a transparência e a participação dos cidadãos, os quais acabam por realimentar as estruturas administrativas.

O estudo de Stahl (2005) fornece uma idéia da necessidade de se entender o relacionamento do contexto político-administrativo com as possibilidades do governo eletrônico. O autor chamou a atenção para o fato de estas se restringirem a países democráticos, cujos governos são representativos dos seus cidadãos; portanto, as estruturas burocráticas são submetidas à prestação de contas e aderem a processos legais. Para ele, um exemplo de uso potencial das TICs em países sem um retrospecto democrático é o que é descrito no livro *1984*, de Orwell.

Preocupações semelhantes tiveram Chen *et al.* (2005). No sentido de sumarizar pontos considerados importantes para a diferenciação de países desenvolvidos e em desenvolvimento no tocante à utilização de recursos das TICs para a administração do Estado, eles elaboraram uma tabela onde algumas variáveis são comparadas: história e cultura; *staff* tecnológico; infra-estrutura; cidadãos; e gestores governamentais. O quadro apresentado deixa claro que os países desenvolvidos apresentam uma consolidação democrática, educacional, política e econômica em relação aos aspectos avaliados muito

mais avançada do que os países em desenvolvimento. Por outro lado, Dosi (2006) destacou que, como os avanços tecnológicos são cumulativos, as assimetrias entre os diversos países tendem a ser acentuadas em decorrência da diversidade de cenários. Os mecanismos de mercado, apenas, tendem a não contribuir a uma convergência tecnológica entre os países.

A implementação de governo eletrônico procurando observar as possibilidades de acúmulo e difusão das melhores práticas pode ser encarada como uma boa política pública para diminuir as assimetrias. Numa visão geral, portanto, as comparações das iniciativas de governo eletrônico nos diversos países devem levar em conta, principalmente, a evolução histórica da consolidação de suas democracias, as demandas específicas das administrações públicas e a cumulatividade educacional e tecnológica da população e das instituições.

3. ESTRATÉGIAS DE IMPLANTAÇÃO DE GOVERNO ELETRÔNICO

É importante considerar, em qualquer estudo para implementação de estruturas de TICs, a sua viabilidade estratégica e aspectos relativos à governança dos ativos envolvidos. No governo eletrônico, essas preocupações também estão presentes, apesar de apresentarem dinâmicas bastante específicas.

Weill & Ross (2006) observaram que as organizações sem fins lucrativos, de um modo geral, e as de governo, em particular, necessitam de um *framework* de valor bastante diferenciado daquelas com fins lucrativos. Nessas últimas, as medidas de desempenho são fortemente baseadas no lucro, na cotação de ações ou, mesmo, em boa cidadania corporativa. Para governos e ONGs, tais diretrizes não podem balizar as decisões sobre projetos de TICs. Os autores adaptaram um *framework* originalmente desenvolvido por Mark Moore para identificar a cadeia de valor de organizações sem fins lucrativos. Pela adaptação apresentada, tais organizações fornecem um valor público a um ambiente autorizador, formado por contribuintes, eleitores e outras forças políticas. Para tanto, utilizam-se de capacidades próprias ou adquiridas do ambiente autorizador. O resultado de suas ações é avaliado

e a continuidade de um mandato é, em última análise, viabilizada pela percepção do valor entregue. Nesse cenário, passam a ser relevantes as externalidades, a indução para que outros agentes, além dos governamentais, contribuam na geração de valor público, e o atendimento de necessidades de todos aqueles que precisam da intervenção do Estado. Os organismos governamentais, ao planejarem e executarem projetos e atividades de governo eletrônico, devem levar em consideração essas questões.

Mesmo não estando dentro do modelo competitivo de mercado, o ambiente de governo é ainda desafiador, dadas as crescentes demandas por transparência e eficiência da sua clientela. Segundo Fletcher (1999), os cidadãos e as pressões do mundo globalizado forçam os governos a pensar de forma estratégica o planejamento de tecnologia da informação. Em seu estudo sobre governos estaduais dos EUA, a autora percebeu uma preocupação das administrações em implementar ações que tenham metas claras, coerência com políticas e variáveis externas, além de uma orientação programática alinhada com as metas delineadas. No estudo, percebeu-se, ainda, como as estruturas são criadas ou consolidadas para dar suporte às estratégias.

A importância das estruturas organizacionais na efetivação de uma prática inovadora já vem sendo alertada desde muito antes da implantação de governos eletrônicos com a densidade que atualmente se revelam. Nelson & Winter (2005) já destacavam, há um quarto de século, que “a formulação de uma boa política é, em considerável medida, o desenho de uma estrutura organizacional capaz de aprender e de ajustar seu comportamento em resposta ao que é aprendido”. Weill & Ross (2006) apresentaram um quadro resumido de arquétipos de governança, onde é percebido o locus de decisão sobre os diversos temas inerentes à gestão das TICs. Destaca-se desse quadro o modelo federativo, no qual os papéis e responsabilidades são divididos entre organismos centrais e unidades descentralizadas. A própria OCDE (2003a) revelou que sua preocupação nas implementações de iniciativas de governo eletrônico vão além do *front-end*. O organismo internacional está interessado em saber das habilidades e competências das pessoas e estruturas que suportam o *back-office* das soluções disponibili-

zadas aos cidadãos. A OCDE (2003) alinhou-se com Weill & Ross (2006) e Peterson (2003), ao destacar a importância de centralização e mecanismos de integração, de forma a viabilizar interoperabilidade, diminuir redundâncias e assegurar ações coerentes dos órgãos de governo.

4. METODOLOGIA

Com o objetivo de identificar o que é necessário mudar para maximizar os benefícios de governo eletrônico, a OCDE publicou o documento “*The E-Government Imperative*” (OCDE, 2003). Esse documento é um relatório que consolida as melhores práticas adotadas em 12 países componentes da referida organização. Especificamente sobre a implementação de governo eletrônico, o documento abre grandes tópicos relacionados à declaração de visão e planejamento, *front-office* e *back-office*. Para este trabalho, procurou-se focar nos achados sobre *back-office* as recomendações que tratam de coordenação central. O que o relatório explicita passa pelos seguintes pontos:

- deve haver recursos e suportes centrais da agência de coordenação de *E-gov* ou agência líder;
- deve haver compromisso das agências participantes;
- deve haver um *framework* governamental que reconheça o valor da coordenação;
- deve haver em algumas áreas, tais como segurança, privacidade e autenticação, um mínimo de padrões a ser aplicado a todas as agências.

Procurou-se levantar se os dois países aderem, de forma consciente ou não, a cada uma das recomendações da OCDE. A opção pela pesquisa documental decorreu do entendimento de que um dos princípios do governo eletrônico é a disponibilização transparente de informações por intermédio da rede mundial. Todos os documentos analisados estavam disponibilizados nos principais sítios de governo eletrônico de ambos os países. No Brasil, foi priorizado o sítio <www.governoeletronico.gov.br> e, nos EUA, focou-se o *website* oficial do *Federal Chief Information Office Council*, acessível por meio do endereço <www.cio.gov>. As consultas foram realizadas no período de junho de 2007 a janeiro

de 2008. Vale destacar que, no caso do governo eletrônico brasileiro, o portal foi reformulado no primeiro semestre de 2007. Em ambos os portais, foram analisados relatórios, legislações, cartilhas, atas de reunião, vídeos e os conteúdos estáticos das páginas visitadas.

5. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Seguindo a metodologia proposta, as quatro recomendações da OCDE foram contrastadas com as experiências do Brasil e dos EUA. As descobertas sobre a aderência a cada recomendação serão detalhadas em seguida.

Deve haver recursos e suportes centrais da agência de coordenação de E-gov ou agência líder

O relatório da OCDE dá um exemplo da importância dessa recomendação. Arranjos estruturados para compartilhamento de informações requerem um mínimo de suporte para operar efetivamente e reter seu valor. Arranjos específicos precisam ser revisados ao longo do tempo para permanecerem relevantes e tirarem vantagens de uma nova abordagem.

Procurou-se identificar se há estruturas centrais de governo eletrônico e como as mesmas fornecem recursos e apoio às instituições que são demandadas. Foram consideradas as objetividades das informações, a clareza dos documentos e o potencial de efetividade do apoio.

No Brasil, existe uma estrutura criada especificamente para centralizar as iniciativas de governo eletrônico. O Comitê Executivo do Governo Eletrônico (Cege) foi criado por meio de decreto publicado no ano 2000, com a finalidade de formular políticas, estabelecer diretrizes, coordenar e articular as ações de implantação do governo eletrônico. Em 2003, vários comitês técnicos também foram criados para atuar sobre questões específicas.

Alguns projetos específicos que estão sendo tocados pelos comitês norteiam as agências governamentais na construção de *websites*, interoperabilidade (*E-ping*) e migração para *software* livre. Especificamente para as áreas de TI dos organismos de governo, existe um sítio específico

que trata sobre orientações relativas a aquisições de ativos.

Analisando o conjunto de ações acima citadas, realizadas pelos comitês, pode ser observado que o foco de apoio é diversificado. Os desenvolvedores de código dos organismos governamentais encontram apoio na cartilha *e-Mag – Acessibilidade de governo eletrônico* (BRASIL, 2007a), para o desenvolvimento de páginas eletrônicas que atendam aos critérios de acessibilidade. Gestores das áreas de informática encontram apoio nas recomendações produzidas para implantação de *software* livre por meio de um guia próprio (BRASIL, 2007b). Gerentes de projeto entendem as estratégias de implantação de sítios aderentes aos princípios de acessibilidade, preconizadas pelo Comitê do *e-Mag* por intermédio de um manual dedicado a este tema (BRASIL, 2007c). Desenvolvedores e gerentes de projetos também podem se apoiar nas resoluções do comitê que tratam especificamente de interoperabilidade quando suas aplicações precisarem trocar informações com outras soluções de governo. Por fim, gestores responsáveis por compras governamentais de ativo de TI podem contar com o apoio de um portal construído especificamente para este fim, contendo informações sobre preços praticados, contratos e licitações, entre outras.

Nos EUA, o principal organismo que trata de governo eletrônico é o *CIO Council*. Foi primeiramente estabelecido em 1996 e normatizado por meio da Lei do Governo Eletrônico, de 2002. O *CIO Council* é o principal fórum interagência para disseminação de melhores práticas e estabelecimento de recomendações aplicáveis ao projeto, modernização e compartilhamento de recursos de TICs. É formado por altos executivos de tecnologia (CIOs) de 28 departamentos que compõem o governo dos EUA. Em sua estrutura, estão incorporados três comitês que tratam de arquitetura e infra-estrutura, melhores práticas e força de trabalho de TI.

Tal como no portal brasileiro, existem vários documentos com recomendações sobre acessibilidade e interoperabilidade. Há, também, um portal onde estão centralizadas as informações sobre compras governamentais relativas a ativos de TI (www.gsa.gov/smartbuy). Não há nada especificamente sobre *software* livre, mas percebe-se uma grande quantidade de documentos sobre viabilidade de projetos,

demonstrando, assim, o interesse do governo dos EUA em focar iniciativas que tenham retornos. Os focos dos documentos são diferenciados, variando do programador aos coordenadores de políticas. Vale destacar as iniciativas específicas para o desenvolvimento do capital humano. Pode ser observado um documento que trata de trilha de carreira, produzido pelo comitê criado especificamente para trabalhar esse tema. Há, ainda, um vídeo que pode ser amplamente utilizado pelas agências governamentais para o recrutamento de profissionais da área de TI, procurando demonstrar os desafios e as vantagens de se trabalhar nessa área para o governo.

De um modo geral, no caso do governo eletrônico dos EUA, há uma estrutura muito mais rica de documentos do que na iniciativa brasileira. Percebe-se, também, uma maior diversidade de assuntos sendo tratados e um forte incentivo a comunidades de prática. Todas essas iniciativas em conjunto revelam um forte potencial de apoio a partir do órgão central do *E-gov* para os órgãos diversos da Administração Pública norte-americana. No caso brasileiro, mesmo que já haja documentos produzidos que provejam um suporte diversificado aos órgãos governamentais, o alcance do apoio é muito inferior ao observado nos EUA. Tal assimetria deve-se, provavelmente, à grande cumulatividade dos EUA nesta área. Vale destacar que os principais paradigmas tecnológicos de TI tiveram suas origens nos EUA, e a difusão das práticas foi amplamente facilitada pelos mecanismos institucionais daquele país (Dosi, 2005).

Deve haver compromisso das agências participantes

Para a análise deste tópico, procurou-se verificar se existe uma participação que demonstre uma diversificação de participação de agências nos comitês. Procurou-se levantar, também, como os comitês se reúnem, deliberam e coordenam suas ações. Nesse sentido, foram procurados, no sítio do governo eletrônico, documentos como atas de reunião, portarias com deliberações e cronogramas, entre outros. Nessa investigação, procurou-se verificar se não ocorre nesses comitês o que preocupou Weill & Ross (2005), ao afirmarem que a simples existência de mecanismos não é suficiente. Os autores, em suas pesquisas sobre arranjos de

governança de TI em organizações governamentais e sem fins lucrativos, coletaram evidências de ineficácia nos mecanismos. Pelo que foi coletado, "altos executivos concordavam em atuar nos comitês, mas não compareciam às reuniões, ou enviavam substitutos de nível inferior que não queriam tomar decisões difíceis, o que causava atrasos e frustração".

No cenário brasileiro, pode ser observado que todos os comitês citados na página de governo eletrônico são compostos por um grande número de agências governamentais. O Cege, por exemplo, é bastante abrangente e é composto, entre outros, pelo Chefe da Casa Civil, pelos secretários executivos dos Ministérios e pelo Procurador-Geral da União. É, portanto, uma estrutura formada por toda a alta esfera da Administração Pública federal. Os comitês técnicos também têm, no geral, uma representatividade boa tanto em termos de abrangência como de poder.

Ao procurar as evidências do tipo atas, cronogramas e portarias, que demonstrem a participação das agências, foi localizado muito pouco material. No índice que traz as legislações, grande parte dos documentos disponibilizados foi produzida entre 2000 e 2002. Pôde-se notar que, nesses anos, houve uma aparente grande produção de documentos por parte do Cege. Tais documentos, apesar de não demonstrarem necessariamente um maior comprometimento de cada agência de forma individual, evidenciam pelo menos uma produtividade e um engajamento do comitê como um todo, no esforço de dar os primeiros passos para a institucionalização da iniciativa.

Dos poucos documentos mais recentes, vale destacar uma portaria de maio de 2007, que trata da publicação de normas citadas no tópico analisado anteriormente. Constatou-se que tanto a portaria como as normas não dão uma visão de como foi efetivamente a participação dos diversos membros dos comitês.

Para além de legislações, não estão disponibilizados cronogramas das reuniões de nenhum comitê, como também não foram encontradas atas que pudessem indicar as participações dos

membros. Os comitês de *E-ping* se destacam dos demais uma vez que disponibilizam uma lista de ações já executadas, acessível por meio do endereço <<https://www.governoeletronico.gov.br/acoes-e-projetos/e-ping-padres-de-interoperabilidade/historico>>. Essa lista está sempre atualizada e nela podem ser observadas as datas em que ocorreram reuniões, apresentações e marcos importantes como fim de consulta pública. Ainda assim, mesmo nos comitês do *E-ping*, não se percebeu com clareza como efetivamente atuam os membros.

No portal do governo eletrônico dos EUA, é possível ter acesso a uma agenda das reuniões já realizadas e previstas para os comitês, cobrindo todo o período compreendido entre fevereiro e dezembro de 2007. Especificamente para o comitê que trata de melhores práticas, é possível capturar detalhes sobre as reuniões, tais como pauta, materiais apresentados e responsáveis pela condução das reuniões. Os documentos apresentados nas reuniões também são disponibilizados nas páginas que relatam tais eventos. Para todos os comitês, pode ser lido que as reuniões são abertas aos interessados, devendo os mesmos apenas entrar em contato previamente com o pessoal de suporte.

Levando em consideração apenas os mecanismos disponibilizados nos principais portais dos governos eletrônicos comparados neste trabalho, percebeu-se uma maior transparência na condução das reuniões das instituições norte-americanas. A transparência por si só não necessariamente implica um maior compromisso das agências participantes, mas pode estimulá-la na medida em que oferece à sociedade uma forma de supervisionar as atividades realizadas. Os participantes tendem a ser mais atuantes, nem que seja pelo constrangimento exercido pelos observadores externos. Além disso, de um modo geral, há um grande amadurecimento dos mecanismos de governança de TI nas organizações dos EUA, o que se reflete na condução federalizada do governo eletrônico.

A iniciativa brasileira, por sua vez, é bem mais recente do que a norte-americana, mas está em contínuo aperfeiçoamento. A mais recente modificação no formato do portal do governo eletrônico que passou a aderir aos padrões de acessibilidade é uma demonstração da atenção ao cumprimento

das normas desenvolvidas pelos próprio comitês. Como resultado, o portal se tornou mais atrativo e organizado. O conteúdo, no entanto, permanece relativamente pobre, o que restringe as possibilidades de acompanhamento das decisões tomadas. Possivelmente, na medida em que haja um maior amadurecimento e, conseqüentemente, um maior alcance do governo eletrônico, as partes interessadas nas decisões dos comitês cobrarão maior transparência, aperfeiçoando, assim, a governança da iniciativa.

Deve haver um *framework* governamental que reconheça o valor da coordenação

Para este tópico, foram feitas consultas nos sítios, buscando informações de como as ações se coordenam. Questões como planejamento estratégico, diretrizes, metas estabelecidas, relatórios informando os estágios atuais, problemas enfrentados e indicadores de implementação do governo eletrônico são informações que podem auxiliar os gestores dos órgãos governamentais a se organizarem, de forma a enfrentar os desafios propostos e identificar com clareza os seus papéis no conjunto das ações.

No sítio do governo eletrônico brasileiro, foi encontrado um documento de maio de 2004 indicando quais as diretrizes a que estão submetidas as ações de governo eletrônico até o final do ano de 2006. Vale destacar que este documento, de acordo com o que está na página, foi adicionado em 28/05/2007. Apesar de aparentemente ser o documento mais recente que trate de diretrizes, não há indícios no texto de que as mesmas serão continuadas para um período posterior a 2006. Vale ressaltar, no entanto, que, na página <<https://www.governoeletronico.gov.br/o-gov.br/principios>>, há conteúdo estático expondo um conjunto resumido de diretrizes, sem haver indicação de qual seja a validade das mesmas. Isso potencializa ambigüidades, já que existem dois conjuntos de diretrizes que tratam do mesmo assunto, sendo um mais completo e detalhado, porém, desatualizado; e o outro, mais simplificado e sem nenhuma referência a período de validade. Essa falha compromete o tratamento das diretrizes, não obstante o documento, de um modo geral, expor com clareza as preocupações do Governo Federal com as

iniciativas de governo eletrônico e deixar claras as prioridades: cidadania, acessibilidade e diversificação tecnológica.

Apesar de as diretrizes ensejarem um planejamento estratégico, não foi encontrado nenhum documento que deixe claro quais são exatamente os objetivos estratégicos, as metas e os indicadores. Não foi possível identificar como as grandes ações se articulam ao longo do tempo para a consecução de metas preestabelecidas. Da mesma forma, internamente a cada projeto, não foi possível saber quais são os macroobjetivos, as metas e os grandes marcos. Também não foi encontrado nenhum relatório atualizado que informe o nível de institucionalização das decisões tomadas no governo eletrônico. No histórico da implementação do governo eletrônico, só são indicadas as ações executadas até o ano de 2003. Destaca-se um único documento de dezembro de 2002, que relata um balanço das atividades executadas, com informações sobre desafios, dificuldades enfrentadas e indicadores das realizações (BRASIL, 2002). Em relação aos documentos mais recentes, vale destacar um relatório com o resultado da pesquisa sobre a utilização dos padrões definidos pelo *E-ping*. Tal relatório demonstra as dificuldades para institucionalizar as iniciativas de interoperabilidade, ao mesmo tempo em que destaca as sugestões e críticas dos gestores de TI, os potenciais usuários dos padrões.

O portal do governo eletrônico dos EUA traz em destaque, na página inicial, o planejamento estratégico do *CIO Council* para o triênio 2007-2009 (EUA, 2007). A leitura do documento oferece todos os insumos para identificar de forma consistente o inter-relacionamento de visão, missão, metas e objetivos. Além disso, o documento mostra um macrocronograma para implementação de atividades-chave para cada meta, indicadores e as chamadas histórias de sucesso, que, de uma forma simplificada, procuram relatar como se tornará factível o que foi planejado.

Anualmente é publicado um relatório demonstrando o estágio de implementação do governo eletrônico. Na página <<http://www.whitehouse.gov/omb/egov/e-2-reports.html>>, estão disponibilizados documentos que demonstram os esforços e os resultados alcançados pelas agências. São feitas comparações entre o planejado e o realizado, de

forma que o planejamento estratégico acaba sendo um documento que é utilizado como referencial para se avaliar a efetividade das iniciativas.

Na avaliação deste tópico de referência da OCDE, quando comparadas as iniciativas brasileira e norte-americana, ficou mais uma vez evidenciada a grande assimetria das estruturas. A grande prática em elaborar e acompanhar planejamentos por parte das instituições dos EUA favorece uma maior coordenação entre as agências e os mecanismos de governança centrais. Na medida em que ficam claras as expectativas e o encadeamento dos objetivos estratégicos do governo eletrônico, os gestores de TI e de negócios dos diversos órgãos de governo passam a melhor se organizar para cumprir com sua parte na cadeia de responsabilidades. Tal fato gera maior comprometimento desses gestores, que passam a contagiar os seus liderados.

O governo brasileiro, conforme mencionado, chegou a definir suas diretrizes, as quais são fortemente alinhadas com as expectativas de um programa de governo orientado a causas sociais. A grande questão para o governo eletrônico brasileiro é articular essas diretrizes em uma visão estratégica que possa, em última análise, indicar papéis e responsabilidades das organizações governamentais, pelo menos em curto e médio prazos. Esse direcionamento estratégico pode contribuir de forma positiva para a institucionalização da iniciativa.

Em algumas áreas, tais como segurança, privacidade e autenticação, um mínimo de padrões deve ser aplicado a todas as agências

A OCDE indica que os padrões devem estar geralmente encorpados em regulamentações e legislações. Para este tópico, procurou-se, nos sítios dos governos eletrônicos dos dois países, documentos que, de alguma forma, normatizem os padrões que guardem relacionamento com segurança, privacidade e autenticação.

No sítio do governo eletrônico do Brasil, encontra-se um documento que apresenta recomendações gerais e específicas para a segurança da informação com foco sobre o usuário final (BRASIL, 2007). Este guia pode ser utilizado pelos gestores dos órgãos governamentais para implementação

de suas políticas de segurança. A leitura do documento não chega a fornecer nenhum padrão técnico, restringindo-se mais a questões comportamentais que devem ser observadas. Não fica clara qual a aplicabilidade das recomendações e se há uma legislação associada. Dessa forma, parece ser um documento meramente informativo.

O documento que trata da versão 2.0 do *E-ping* traz recomendações que abrangem políticas e especificações técnicas para integração de sistemas. Grande parte do que está documentado é apoiado por regulamentações internacionais, havendo, inclusive, referências onde as normas estão publicadas na Internet. Trata-se de um documento rico e de grande utilidade para gestores, analistas de sistemas e gerentes de projeto. Vale destacar, no entanto, que o projeto *E-ping* ainda não foi completamente institucionalizado, o que acaba por diminuir o impacto positivo das recomendações. Uma pesquisa feita pelo comitê indica que aproximadamente 47% dos projetos pesquisados não seguem as recomendações do *E-ping*.

No caso dos EUA, observou-se, pela leitura de documentos e conteúdos estáticos, a necessidade de as agências cumprirem uma legislação, conhecida como *Federal Information Security Management Act* (Fisma), que trata de atividades específicas de segurança. Entende-se, nesse caso, que a segurança da informação deve abranger confidencialidade, integridade e disponibilidade das informações e dos sistemas de informação. Para apoiar a implementação das normas, o *CIO Council* disponibilizou, no seu portal, 18 documentos que indicam melhores práticas, indicações de tecnologias e relatórios de acompanhamento, entre outros.

A grande disparidade entre as preocupações sobre segurança da informação entre EUA e Brasil pode possivelmente ser explicada pelo histórico de beligerância daquela potência militar. Os temores por violação de segredo das informações cruciais para a segurança da população como um todo, das bases militares e dos negócios de governo podem ter fomentado todo um conjunto de pesquisas e práticas patrocinadas pelo Poder Executivo daquele país. Isso acabou por influenciar sobremaneira a trajetória de tecnologias de segurança de informação. No Brasil, iniciativas mais recentes, como o Sistema de Pagamentos Brasileiro, agregaram uma maior preocu-

pação sobre este tema (KNIGHT & WANDERLEY, 2004). A pesquisa a partir do portal, no entanto, parece não revelar que tenha havido uma maior institucionalização dessa preocupação para além de segmentos mais específicos, como o setor financeiro.

CONCLUSÕES

As comparações entre as estruturas que suportam o governo eletrônico do Brasil e dos EUA permitem afirmar que é possível fazer um estudo comparado entre administrações públicas, levando em consideração aspectos da burocracia governamental, conforme propuseram Heady (1979) e Matias-Pereira (2007). Os dois países apresentam dinâmicas políticas, econômicas e históricas distintas. Constatou-se, porém, que possuem uma mesma base de estruturas burocráticas no que diz respeito ao governo eletrônico. Tal fato se revela mesmo sob ênfases diferenciadas nos objetivos e ritmos de consolidação das estruturas.

Ao se analisarem as variáveis propostas pela OCDE para direcionar a implementação de um governo eletrônico, concluiu-se que os EUA, por serem um país pioneiro, apresentam um nível de cumulatividade tal que permite que as agências governamentais possam ser melhor apoiadas pelo órgão central do governo eletrônico. O Brasil, por sua vez, é um entrante relativamente atrasado, mas já apresenta algumas conquistas em termos de constituir estruturas e produzir documentos que orientam a consolidação da espinha dorsal do *E-gov* sob a ótica do atual governo.

Além da diferença na disponibilização de documentos e no alcance do apoio das estruturas centrais, existem duas outras assimetrias que, conforme se concluiu, merecem destaque. A primeira é o potencial de estímulo ao engajamento das agências. Os EUA apresentam mecanismos baseados em transparência que, pelo menos *a priori*, contribuiriam para uma maior participação dos diversos órgãos de governo nos processos de tomada de decisão. O Brasil, por sua vez, não demonstra a mesma transparência. Pelo menos esta é a conclusão que um observador externo aos comitês pode tirar a partir da navegação no portal

do governo eletrônico. É importante que os diversos atores que tenham interesse na organização do governo eletrônico possam obter informações sobre os encaminhamentos dos comitês, independentemente de solicitações formais. Esse direcionamento para a transparência contribuirá para uma melhor cobrança de participação e posicionamentos sobre aqueles que, por decisões normativas, compõem as estruturas de governança do *E-gov*.

A segunda assimetria que merece destaque está relacionada à preocupação com uma visão estraté-

gica. Os EUA, também neste aspecto, fornecem um bom indicador de como deve ser feito um planejamento de implementação do governo eletrônico ao explicitar, entre outros elementos, os seus valores, suas metas e seus objetivos. O Brasil não precisa nem deve se mirar no conteúdo dos documentos de planejamento dos EUA. Deve, no entanto, procurar se planejar de forma estratégica, utilizando ferramentas adequadas à realidade da Administração Pública brasileira. Esta abordagem permitirá uma maior chance de institucionalização do governo eletrônico dentro dos órgãos de governo.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Dois anos de governo eletrônico: balanço de realizações e desafios futuros*. Brasília-DF: Presidência da República/Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG, 2002. Disponível em: <http://www.inst-informatica.pt/servicos/informacao-e-documentacao/biblioteca-digital/e-government/Brasil_Balanco_2_Anos_Egov.pdf>. Pesquisa realizada em 15 de dezembro de 2007.

_____. *Recomendações de acessibilidade para a construção e adaptação de conteúdos do governo brasileiro na Internet*: cartilha técnica. Brasília-DF: MPOG, 2007a.

_____. *Guia livre: referência de migração para software livre do governo federal*. Brasília-DF: MPOG, 2007b.

_____. *Recomendações de acessibilidade para a construção e adaptação de conteúdos do governo brasileiro na Internet*: modelo de acessibilidade. Brasília-DF: MPOG, 2007c.

CARVALHO, Elisabete de. Administração Pública comparada: o estado da arte. *Revista de Administração e Políticas Públicas*, Braga, v. IV, n. 1 e 2, 2003.

CHEN, Yining *et al.* A comparative study of Strategic Issues of Digital Government Implementation between developed and developing countries. In: HUANG, Wayne; SIAU, Keng & WEI, Kwok. *Electronic Government strategies and implementation*. Hershey: Idea Group, 2005.

DOSI, Giovanni. *Mudança técnica e transformação industrial: a teoria e uma aplicação à indústria dos semicondutores*. Campinas: Editora Unicamp, 2006.

EUA. *Federal Chief Information Officers (CIO) council strategic plan 2007-2009*. Washington, 2007.

FLETCHER, Patricia. Strategic planning for public sector information management. In: GARSON, G. David. *Information technology and computer applications in public administration*. Hershey: Idea Group, 1999.

HEADY, Ferrel. *Public administration: a comparative perspective*. New York: Marcel Dekker, 1979.

KNIGHT, Peter T. & WANDERLEY, Carlos Alberto. O Sistema de Pagamentos Brasileiro. In: CHAHIN, Ali *et al.* *E-gov.br: a próxima revolução brasileira*. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

MATIAS-PEREIRA, José. *Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

_____. *Manual de gestão pública contemporânea*. São Paulo: Atlas, 2007.

MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos & GUIMARÃES, Tomás de Aquino. Contribuições do governo eletrônico para a reforma administrativa e governança no Brasil. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 56, n. 4, outubro-dezembro de 2005.

REFERÊNCIAS

NELSON, Richard R. & WINTER, Sidney G. *Uma teoria evolucionária da mudança econômica*. Campinas: Editora Unicamp, 2005.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. *E-government: analysis framework and methodology*. Paris: OCDE, 2001.

_____. *The e-government imperative: main findings*. Paris: OCDE, 2003.

PETERSON, Ryan R. *Integration strategies and tactics for information technology governance*.

In: GREMBERGEN, Win Van. Strategies for information technology governance. Hershey: IGP, 2004.

STAHL, Bernd. The paradigm of E-Commerce in E-Government and E-Democracy. *In: HUANG, Wayne; SIAU, Keng & WEI, Kwok. Eletronic Government strategies and implementation*. Hershey: Idea Group, 2005.

WEILL, Peter & ROSS, Jeanne W. *Governança de TI*. São Paulo: M. Books, 2006.