
Contribuições para o planejamento da integração e da publicação de informações da administração pública

*Antônio Sérgio Seco Ferreira
Sérgio da Cunha Neves*

CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA, Título II, Capítulo I, Artigo 5º, Inciso XXXIII: “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”.

Recebido em dezembro/2000
2ª versão em julho/2001

A sociedade brasileira, por meio de suas instituições representativas formais e informais, manifesta-se intensamente no sentido da ampliação do controle social sobre o governo e do aperfeiçoamento da gestão dos recursos públicos, provendo bases para o exercício pleno da cidadania. O oferecimento de serviços e a disseminação de informações adequadas, construídos a partir do paradigma de **transparência**, provêm importante fundamento para o atendimento desses anseios. Nesse contexto, amparado pelas novas tecnologias da informação, surge o conceito de **governo eletrônico**.

Muitos países estão adotando o governo eletrônico como estratégia fundamental de modernização do Estado, com diferentes estágios de avanço. No Brasil, ainda que sem o estabelecimento de uma coordenação nacional, estão em andamento várias iniciativas bem-sucedidas e coerentes com as experiências internacionais. Entretanto, essa abordagem é insuficiente para oferecer a completeza necessária em um país organizado de modo federativo, no qual informações e serviços governamentais estão desagregados pelos níveis de governo federal, estadual e municipal, além dos poderes executivo, legislativo e judiciário. É necessário identificar e avaliar estratégias de integração que considerem a problemática federativa, contando com instrumentos que apóiem a análise dos graus de abrangência e de efetividade pretendidos e que incentivem a cooperação entre as unidades federadas.

Adicionalmente, o êxito das iniciativas de governo eletrônico depende também de ações concretas de modernização da infra-estrutura

Antônio Sérgio Seco Ferreira, Graduado em Engenharia Elétrica pela Universidade Federal Fluminense, Pós-Graduado em Engenharia de Sistemas e Computação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, Mestre em Gestão do Conhecimento e de Tecnologia da Informação pela Universidade Católica de Brasília, é Consultor da Unidade de Coordenação de Programas do Ministério da Fazenda.
E-mail: antonio.seco@ieee.org

Sérgio da Cunha Neves, Tecnólogo em Processamento de Dados pela Faculdade de Administração da Guanabara, Pós-Graduado em Desenvolvimento de Sistemas pela Universidade Católica de Petrópolis, Mestrando em Gestão do Conhecimento e de Tecnologia da Informação na Universidade Católica de Brasília, é Consultor do Ministério da Justiça.
E-mail: sergio.neves@zaz.com.br

tecnológica governamental, visando melhorar a qualidade e a capacidade de troca de informações entre as entidades governamentais participantes do processo, além da promoção da equidade de acesso dos cidadãos às informações e aos serviços oferecidos.

ASPECTOS RELEVANTES

O setor público é por excelência uma unidade de produção e armazenamento de conhecimento, estando apto a promover o desenvolvimento da sociedade por meio de ações orientadas para transformar os recursos de informação em bens úteis.

Barreto (1999) descreve que o indivíduo e sua realidade não são homogêneos. A realidade na qual se pretende que a informação atue gerando conhecimento é fragmentada em suas condições políticas, econômicas e culturais, e as pessoas são multifacetadas em suas competências para absorver a informação, pois são diferentes em aspectos como grau de instrução, nível de renda, acesso e sensibilidade para com os códigos formais de representação simbólica, acesso e confiança aos canais de comunicação da informação, contexto informacional específico, estoque pessoal de conhecimento acumulado, competência na decodificação e utilização do código lingüístico comum. Outro aspecto é a característica do mercado de informação, que difere do tradicional em que a oferta e a demanda se ajustam considerando as condições de mercado: no mercado de informação a oferta pode criar demanda.

Outro ponto de relevância refere-se à questão secular dos donos do poder que por intermédio da informação mantêm uma casta intocável e a grande maioria da população sob controle. O setor público não se coloca à margem desse processo. Manipulação, sonegação, barganha, privilégio e outras táticas de poder são exemplos cotidianos em nossas vidas.

Como essa temática é de alto interesse social e político, certamente vem sendo objeto de muitos estudos e pesquisas por todo o mundo, nos quais as proposições se fundamentam em variações de soluções de disseminação de informações apoiadas na Internet.

CONSIDERAÇÕES SOBRE O ENFOQUE CLIENTE-CIDADÃO

Para identificar os clientes-cidadãos e entender o valor que eles buscam, é preciso ter entendimento claro do modo como eles são afetados — direta ou indiretamente — por aquilo que a organização pública faz e que permeia as funções públicas para cumprir ou fazer cumprir dispositivos legais e normativos, como: prestação de serviços gratuitos; comercialização de produtos e serviços; relacionamento com a sociedade para o estabelecimento de con-

sensos; fornecimento de informações para o controle social dos governos; e implantação de infra-estruturas de uso comum da sociedade.

Com vistas a prover subsídios para o planejamento estratégico dos serviços a serem implementados, Albrecht (1998) propõe um programa com o foco estratégico no cliente-cidadão e na entrega do valor a ele. Sua abordagem tem como premissa o perfeito e adequado entendimento das necessidades e expectativas, de modo a estabelecer clara indicação sobre a missão estratégica desse serviço. Com base nessa referência, são identificados os processos-chave ou pontos de controle, tidos como geradores de valores fundamentais, que irão determinar a qualidade da transação ou da informação a ser colocada à disposição. Para tanto, devem ser criados os modelos de excelência necessários para que cada gerador seja eficaz e possa ser avaliado por meio de indicadores específicos para se perceber se as melhores práticas estão sendo seguidas, possibilitando informar aos agentes de execução sobre o que eles estão fazendo bem e o que precisam melhorar.

GOVERNO ELETRÔNICO

Observou-se que os princípios e orientações comentados poderiam ser implementados de modo efetivo, tendo por base as modernas tecnologias de informação. Surgem daí as primeiras iniciativas de **governo eletrônico**.

O conceito de governo eletrônico está presente nos processos de modernização governamental de muitos países, não importando se as reformas estejam orientadas para **menos governo** ou para **melhor governo**. Entendido normalmente como o oferecimento de informações e serviços utilizando a Internet e as tecnologias a ela associadas como principal meio de disseminação, esse conceito é percebido por alguns especialistas em sentido mais amplo, como uma transformação fundamental do governo e da governança em escala nunca vista desde o início da era industrial (Caldow, 1999).

Experiências internacionais

Sem representar surpresa, alguns países desenvolvidos lideram a implementação de iniciativas de governo eletrônico. Como resultado da melhor organização governamental e da maior disseminação da Internet na sociedade, esses países têm em comum decisão política, que emana diretamente dos principais líderes (presidente, primeiro-ministro), e coordenação centralizada⁽¹⁾ do processo (alguns países, como Inglaterra e Austrália, criaram organismos específicos para essa coordenação).

A seguir, tratar-se-á das estratégias adotadas e dos resultados alcançados por alguns desses países (Inglaterra, Austrália e Estados Unidos).

Inglaterra

Em março de 1999, o Primeiro-Ministro Tony Blair apresentou ao Parlamento o programa *Modernising Government* (Blair & Cunningham, 1999), no qual estabelece as bases para a modernização do governo inglês. O objetivo geral do programa é aperfeiçoar o governo para tornar a vida melhor para o povo. Um dos cinco pontos-chave desse programa é o estabelecimento de um governo da era da informação, no qual as novas tecnologias serão utilizadas para atender às necessidades dos cidadãos e dos negócios. O objetivo é que até 2008 (data posteriormente reformulada para 2005) o governo tenha todos os seus serviços providos por meios eletrônicos, com ênfase na Internet.

Para coordenar as ações relativas ao governo da era da informação, incluindo os investimentos requeridos em infraestrutura, foi inicialmente designada a *Central Information Technology Unit* (CITU), entidade criada em 1995 para assessorar os ministérios no desenvolvimento de estratégias para o uso da tecnologia de informação. Posteriormente, o programa tornou-se mais abrangente, absorvendo as áreas de comércio eletrônico e infra-estrutura de comunicações, com o nome de Governo da Era da Informação. Esse programa é coordenado pela Secretaria de Estado para Negócios e Indústria, cujo Ministro é denominado de *e-Minister*, reportando-se diretamente ao Primeiro-Ministro.

Foram identificados mais de 400 serviços providos aos cidadãos por diferentes ministérios e órgãos públicos que deverão estar disponíveis preferencialmente por Internet. Os projetos serão executados pelas respectivas instituições, de acordo com metodologia de trabalho comum, com o apoio e a coordenação do órgão central. A abordagem recomendada é que, em vez de pensar em projetos de tecnologia de informação, o setor público pense em mudar o modo como o governo trabalha, com a utilização das novas tecnologias de informação. Em fevereiro de 2001 foi criado o portal de acesso às informações e aos serviços já disponíveis, incluindo os poderes legislativo e judiciário: <www.ukonline.gov.uk>.

Os avanços do programa podem ser verificados em: <www.e-envoy.gov.uk>.

Austrália

Em dezembro de 1997, dando partida à iniciativa denominada **Governo On-line**, o Primeiro-Ministro australiano, John Howard, anunciou a deliberação “Investindo para o Crescimento”, na qual declara que até o final de 2001 estariam disponíveis na Internet todos os serviços adequados para uso *on-line*. Foi criado um órgão central de coordenação, o *Office for Government On-line* (OGO), vinculado ao Ministério de Comunicações, Tecnologia da Informação e Artes.

Foram estabelecidos compromissos específicos referentes aos seguintes aspectos: os serviços *on-line* não substituirão, mas sim complementarão os serviços prestados por formulários escritos, telefone, fac-símile e em balcão de atendimento; criação do Centro de Informações Governamentais, como ponto central para o acesso a informações sobre os serviços do governo; estabelecimento de pagamentos eletrônicos como o meio normal de pagamento na Austrália; e implantação de Intranet governamental para comunicações *on-line* seguras. A idéia geral é permitir que o cidadão tenha acesso aos serviços providos sem a necessidade de conhecer a estrutura do governo.

Paralelamente, uma série de iniciativas de suporte aos serviços propostos estão sendo implementadas. Destacam-se a criação de uma PKI (infra-estrutura de chave pública) para a emissão de certificados de identificação digital e para assegurar a segurança nas comunicações e uma técnica de navegação padronizada para localizar informações e serviços na rede *on-line* do governo (*Australian Government Locator Service — AGLS*).

Em informe publicado em dezembro de 2000 (OGO, 2000), o governo australiano anunciou algumas metas alcançadas e por alcançar: 90% das entidades governamentais atingirão a meta estabelecida pelo Primeiro-Ministro para 2001; a maioria das entidades já identificou os serviços a serem prestados *on-line*; 80% dos *sites* Web atingiram as metas de padronização de acesso estabelecidas; mais de 88% das entidades envolvidas esperam implementar os formatos padronizados de publicação de documentos ainda em 2001.

Estados Unidos da América

Em fevereiro de 1997, o Vice-Presidente Al Gore divulgou um relatório (Gore, 1997) estabelecendo as bases em que o governo dos Estados Unidos se comprometia a fomentar a chamada **reinvenção do governo**, a qual teria por objetivo fazer o governo funcionar melhor e mais barato por meio da reengenharia baseada na utilização da moderna tecnologia de informação. A agência *National Performance Review* (NPR) coordena o processo e foram identificadas, inicialmente, 1.200 ações para implementação a ser realizada com forte apoio da iniciativa privada.

Foram identificados grupos de ações nas áreas de seguro social, pagamentos eletrônicos, informações relacionadas ao meio ambiente, saúde, segurança pública, tributação, comércio eletrônico, intercâmbio de informações intragovernamentais. Foram indicados como mecanismos de suporte a garantia de privacidade e segurança, a integração da infra-estrutura de serviços governamentais, o aumento da produtividade dos funcionários federais e a ampliação do aprendizado da tecnologia de informação, sendo a entrega de serviços pela Internet um dos pontos-chave para o êxito desse processo.

Em setembro de 2000, um *benchmark* dos serviços oferecidos pelos governos federal e estaduais realizado pela Universidade de Brown, em Rhode Island, apresentou informações sobre o avanço da entrega de serviços pela Internet no governo norte-americano. Foram examinados mais de 1.800 *sites* federais e estaduais, abrangendo os poderes executivo, legislativo e judiciário. Alguns resultados são apresentados a seguir:

- 22% dos *sites* ofereciam pelo menos um serviço⁽²⁾;
- 5% dos *sites* apresentavam alguma forma de política de segurança;
- apenas nove *sites* faziam uso de assinaturas digitais para transações financeiras;
- 7% dos *sites* apresentavam alguma forma de política de privacidade;
- 9% dos *sites* não publicavam forma alguma de comunicação adicional (por exemplo, número de telefone);
- 15% dos *sites* apresentavam alguma forma de acesso para pessoas incapacitadas.

A conclusão principal foi a de que ainda está longe de ser atingido o potencial existente para a prestação de serviços aos cidadãos, sendo a falta de consistência das informações e de padrões de publicação a maior deficiência.

A experiência brasileira

Ainda que com baixo grau de articulação, há alguns anos muitos organismos governamentais começaram a prover informações e serviços aos cidadãos, utilizando várias formas de tecnologia, como Internet, centrais de atendimento telefônico, centros integrados de atendimento ao cidadão (presencial). O Senado e os Tribunais Federais e alguns Estaduais desenvolveram sistemas importantes de provisão de informações e de interação com o cidadão.

Estados e municípios criaram centros integrados de atendimento ao cidadão, agregando em um mesmo local físico escritórios de várias entidades para a prestação de serviços básicos ao público.

A área tributária brasileira, em níveis federal e estadual, foi pioneira na prestação de serviços à distância, de grande relevância para o cidadão contribuinte. Estudos comparativos demonstram que a qualidade e a quantidade dos serviços oferecidos são de **classe mundial** (UCP, 2001). Além de várias entidades do governo federal, alguns governos estaduais, como de São Paulo, Paraná e Pernambuco, estabeleceram programas próprios de oferecimento de informações e de prestação de serviços aos cidadãos por meio da Internet.

Contudo, não existe estruturação consistente para a obtenção dos serviços, devendo o cidadão, na maioria dos casos, descobrir a sua localização e buscá-los no respectivo *site* de cada órgão. Os órgãos utilizam diferentes estratégias de navegação.

GOVERNO ELETRÔNICO E PROMOÇÃO DA TRANSPARÊNCIA

No governo federal brasileiro, a publicidade dada a escândalos no trato da coisa pública e ações de desvios de conduta de autoridades elevou a pressão da sociedade por efetiva transparência das atividades governamentais, acolhida no discurso realizado por Fernando Henrique Cardoso, Presidente da República, na abertura do II Fórum Global, em 29 de maio de 2000 em Brasília, no qual conclui que o Estado necessita de mecanismos mais abertos ao controle popular e que, para avançar e evoluir, o Estado deve estabelecer um novo modelo de gestão, com ampla transparência das ações governamentais.

Algumas ações promoveram a institucionalização dessas intenções:

- promulgação da chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000), que estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, definindo limites e regras para o gasto público;
- publicação do Decreto de 21 de agosto de 2000, que criou um Grupo de Trabalho (GT) para planejar a melhoria da gestão dos recursos públicos no âmbito do poder executivo federal, o qual estabeleceu mecanismos de descentralização da gestão, de transparência e de controle social, recomendando a aplicação intensiva de recursos de tecnologia de informação.

Esse Grupo de Trabalho, coordenado pelo Ministério do Planejamento, apresentou ao Presidente da República um planejamento administrativo e legal consolidado em projetos, reunidos sob o nome de “Brasil Transparente”, necessários para implementar os seus objetivos. Os projetos são: Interação governo/cidadão; Ampliação do acesso à Internet; Controle eletrônico das compras governamentais; Acompanhamento eletrônico das obras públicas; Divulgação dos programas governamentais; Acompanhamento de processos judiciais; Acompanhamento do gasto público — SIAFI⁽³⁾ XXI; Parcerias institucionais. Esses projetos foram submetidos a consultas pública, presencial e via Internet, para propostas de ajustes por parte da sociedade. O andamento dos projetos pode ser acompanhado no *site*: <www.brasiltransparente.gov.br>.

Paralelamente, o Ministério de Ciência e Tecnologia desenvolve o projeto “Sociedade da Informação”, com o qual alguns projetos do “Brasil Transparente” deverão ser coordenados para a obtenção do máximo de efetividade. Esse projeto divulgou em setembro de 2000 o “Livro Verde da Sociedade da Informação”, relatando as iniciativas existentes e propondo outras em todos os segmentos da sociedade para que o País entre de modo consistente e equânime na sociedade da informação: <www.mct.gov.br>.

Foi também importante nesse contexto a instituição por Decreto, em 18 de outubro de 2000, no âmbito do Conselho de Governo, do Comitê Executivo de Governo Eletrônico, composto pelos secretários executivos de todos os ministérios e que tem por objetivo cumprir as metas estabelecidas na "Proposta de Política de Governo Eletrônico para o Poder Executivo Federal", cujo texto completo está disponível em: <www.governoeletronico.gov.br>.

Os primeiros resultados concretos desse trabalho foram, principalmente: criação do portal de serviços do governo federal, que objetiva integrar a busca e o acesso aos serviços já providos por distintas entidades governamentais: <www.redegoverno.gov.br>; criação do serviço ComprasNet, pelo qual o governo realiza compras com licitações eletrônicas (até abril de 2001, mais de cem licitações haviam sido realizadas); parcerias com empresas de telecomunicações para a ampliação do acesso à Internet, principalmente de escolas públicas.

ESTRATÉGIAS DE INTEGRAÇÃO

Observadas no contexto internacional, as ações de integração são consistentes com o estágio atual de desenvolvimento do governo eletrônico nas principais nações. Os programas brasileiros mais importantes para a integração de informações da administração pública partiram basicamente do governo federal e de alguns estados, em ações isoladas, sem o estabelecimento de coordenação formal.

Em países de estrutura federativa, uma informação completa de governo, de interesse para o cidadão (nas áreas de saúde, educação, tributos etc.), é composta pela agregação de informações oriundas dos níveis de governo federal, estadual e municipal. Influem, também, as características próprias associadas ao estágio brasileiro de desenvolvimento econômico e cultural, além das diferenças regionais. Desse modo, estabelecer estratégias associadas a uma visão de futuro que se aproxime das necessidades dos cidadãos exige ações coordenadas e diferenciadas nos diversos poderes e níveis de governo. Dois grandes grupos de problemas sobressaem para colocar à disposição essas informações:

- os relativos ao modo como as informações fragmentadas originárias de diversas fontes dos três níveis de governo (federal, estadual e municipal) e dos três poderes (executivo, legislativo e judiciário) serão organizadas, integradas e dispostas para possibilitar ao cidadão amplo acesso;
- os inerentes à origem da própria informação, à sua qualidade e à sua disponibilidade, afetados também pela diversidade de experiências e pela atualidade das tecnologias de suas entidades gestoras.

Integrações *front door* e *back door*

Duas modalidades básicas de integração de informa-

ções governamentais são passíveis de implementação nos programas de governo eletrônico.

Na modalidade de integração *front door* as entidades governamentais provedoras de informações e serviços seguem os processos existentes internamente em cada uma delas e integram-se apenas no ponto de entrega dos serviços, coordenando esforços de modo a compartilhar espaços físicos ou *sites*. São os chamados portais. O portal do governo federal é um exemplo dessa estratégia.

Na modalidade *back door* a integração ocorre no processo de provisão dos serviços e pode gerar redistribuição de responsabilidades ou, ainda, absorção completa de determinadas atividades por uma entidade e sua eliminação em outras (reengenharia de processos que têm passos similares repetidos por distintos órgãos governamentais). Como pode ser observado, as oportunidades potenciais dessa alternativa são excelentes em termos de reforma efetiva no governo, como vislumbrado por Caldow (1999). No entanto, por influir na distribuição do poder, sua implementação é mais complexa. Tem-se como exemplo dessas dificuldades o esforço de criação do Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), que integraria em apenas um ponto de serviço os procedimentos de cadastramento de empresas dos níveis federal, estadual e municipal e os do INSS, além de eliminar a repetição de procedimentos e a multiplicidade de cópias de documentação comprobatória. Apesar de passados quase três anos de implantação, esse projeto ainda não atingiu a amplitude planejada.

Alternativas de integração

A estratégia de integração *front door* vem sendo adotada pelos países analisados como uma estratégia viável para a implementação da integração e a publicação de informações da administração pública. O acompanhamento da implantação dessa estratégia de integração detecta processos com passos repetitivos, informações multiplicadas e inconsistentes em bancos de dados de várias entidades e outros indícios que facilitariam a avaliação posterior de programas de reengenharia — preconizados pela modalidade *back door* — onde fosse conveniente.

Para apoiar a avaliação de estratégias de integração baseadas na modalidade *front door*, propõe-se um **cube de integração** orientado para a organização política brasileira (figura 1), no qual cortes em quaisquer dos planos dimensionais estabelecem os participantes de um processo de integração de informações, facilitando principalmente a análise do grau de abrangência que se obteria no processo.

Partindo dessa representação, podem ser extraídas três classes principais de integração que representam um conjunto de serviços e informações abrangentes e altamente relevantes para o cidadão. Essas classes podem ser consideradas como um processo evolutivo de implementação,

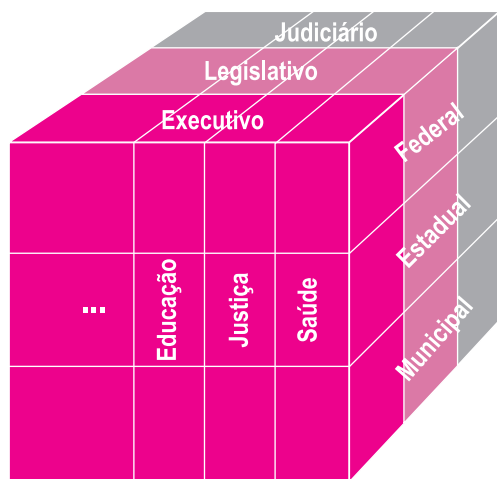


Figura 1: Cubo de Integração

no qual as experiências obtidas possibilitam galgar de modo mais seguro à classe seguinte.

Integração classe 1 — básica

A integração **classe 1** oferece um mecanismo de integração de informações e serviços providos por todas as instituições de um nível federativo. O portal do governo federal <www.redegoverno.gov.br> é o embrião desse tipo de integração no poder executivo federal. Por sua complexidade, essa integração deve ser gerida por um comitê, com a participação das entidades envolvidas, para o intercâmbio de informações sobre os respectivos serviços e informações e o estabelecimento de estratégias de integração de modo a gerar e absorver padrões para uso comum.

O ponto crítico para a efetividade da integração **classe 1** é o estabelecimento de um modelo padronizado de navegação e do mecanismo de busca a ser oferecido ao cidadão. Ele deve ser coerente e intuitivo, agrupando grandes temas de interesse dos usuários (exemplo: finanças públicas, educação, impostos e taxas).

Integração classe 2 — fundamental

A **classe 2** propõe uma integração no nível dos executivos federal, estadual e municipal, oferecendo potencialmente serviços e informações de ampla utilidade para os cidadãos, dada a complementaridade constitucional da atuação dos três níveis federativos (representada pela parte de tonalidade mais escura da figura 1). Na busca de serviços e informações de saúde, por exemplo, ter-se-ia uma visão integral do que é oferecido por governo federal, estados e municípios. O mesmo aconteceria para as áreas de educação, trabalho, finanças, justiça etc.

Com a devida coordenação e a definição das informações básicas que cada nível federativo deveria oferecer, o cidadão poderia dispor, por exemplo, dos percentuais de investimento em educação realizados nos últimos anos por seus governos municipal, estadual e federal; poderia, inclusive, abrir por categoria de ensino, pesquisar as escolas mais próximas da sua residência, saber que cursos elas oferecem etc.

A complexidade para a implementação dessa estratégia está em conseguir identificar a informação, o seu formato e o nível de consolidação necessário para a satisfação e o entendimento do cidadão. Se padrões fossem seguidos por todos os níveis de governo envolvidos, mais fácil seria a implementação de uma camada de consolidação e formatação final no portal. A estruturação federativa brasileira, em que cada nível possui amplas autonomias, certamente impõe dificuldades especiais a essa alternativa, exigindo articulações e negociações. A alternativa de implementar no portal um módulo de consolidação específico para cada instituição é praticamente impossível sem o estabelecimento de padrões de integração, por causa da quantidade potencialmente envolvida (27 estados e mais de 5.000 municípios).

Uma opção seria estabelecer estratégias de **atração**, em vez de **obrigação**, definindo um padrão de adesão ao portal de integração com especificações de qualidade e de infra-estrutura mínimas. Adicionalmente, seria oferecido financiamento às entidades interessadas em alcançar o padrão de adesão. A instituição que manifestasse interesse em participar da integração (formalizado pela assinatura de um protocolo de adesão, por exemplo) seria, ao final do processo, avaliada, integrada ao portal e autorizada a ostentar em seu *site* Web um **selo de qualificação** da entidade gestora nacional.

Vale ressaltar que na área de finanças públicas a padronização de informações estabelecida pela Lei de Responsabilidade Fiscal para os três níveis de governo provê uma base ideal para a divulgação de informações relativas ao gasto público, essencial em um processo de transparência governamental.

Integração classe 3 — valor adicionado

A **classe 3** seria implementada com a integração de informações e serviços providos pelos poderes executivos aos poderes legislativo e judiciário, ampliando assim, ao limite, o potencial do modelo.

Chama-se essa classe de **valor adicionado** porque, embora as informações e os serviços requeridos pelos cidadãos tenham projeções importantes nos poderes legislativo e judiciário, a sua implementação é proposta como complementar à **classe 2**, dada a complexidade da sociedade brasileira e de sua estruturação política.

Em alguns países menores e/ou mais homogêneos, social e politicamente, esse tipo de integração é, no entanto, uma alternativa imediata. A integração desses vários serviços e informações de modo mais intuitivo é demonstrada pelo governo de Singapura, que a chama de “jornada pela vida”, como mostrado na figura 2.

Nesse esquema, o cidadão tem à sua disposição serviços e informações integrados, claramente identificados em ícones específicos como “saúde” e “educação”, além de outros mais genéricos de acordo com a jornada pela vida, desde o nascimento até a aposentadoria.

RECURSOS DE INFRA-ESTRUTURA GOVERNAMENTAL

A implementação das estratégias propostas para a integração de informações e serviços exige a provisão de recursos de infra-estrutura aos diversos níveis de governo alcançados, essenciais para a obtenção dos resultados esperados. Recursos para que as entidades governamentais desenvolvam ou atualizem sistemas informáticos, recursos para a ampliação e o fortalecimento da infra-estrutura da Internet no país, recursos para o estabelecimento de sistemas alternativos de atendimento e de relacionamento com o cidadão, principalmente sistemas telefônicos de atendimento, terminais de informação e coleta, balcões de atendimento integrados pela especificidade das demandas de serviço, além de outras mídias alternativas. Também se-

rão requeridos o desenvolvimento de procedimentos padronizados, a formação e o treinamento de pessoal, o estabelecimento de mecanismos de controle e gestão.

É, de fato, uma tarefa gigantesca, na qual a coordenação entre entidades governamentais e o estabelecimento de parcerias com a iniciativa privada serão fatores-chave para o êxito. Deverão ser consideradas, também, parcerias com os muitos projetos de modernização que ocorrem atualmente em diversos níveis de governo.

Como exemplo, o governo inglês proporcionou recursos para que a entidade gestora do processo de governo eletrônico alocasse a entidades subnacionais envolvidas parte dos recursos necessários para sua integração ao programa, com base em prioridades e controles de sua aplicação (Blair & Cunningham, 1999).

PROMOÇÃO DA EQUIDADE DE ACESSO

As possibilidades de utilização pela sociedade das informações e dos serviços providos pelo governo deverão ser maximizadas com o uso de todas as tecnologias possíveis para promover a equidade de acesso.

Considerando que a Internet será o principal meio de acesso às informações e aos serviços, a disseminação de pontos públicos de acesso deverá ser promovida com a ampliação das parcerias já existentes com empresas privadas, principalmente as provedoras de serviços de telecomunicações, e Organizações Não-Governamentais (ONGs), além de com o fomento da utilização de instalações do governo e de empresas estatais para a instalação de quiosques públicos de acesso à Internet: escolas, bibliotecas públicas, prefeituras, agências do correio, prédios e espaços públicos, associações profissionais, sindicatos, federações da indústria e do comércio.

Modelos simplificados de equipamentos destinados a esse tipo de quiosques já estão sendo testados no País. As escolas exercerão papel fundamental na ampliação dessa equidade, já que o denominado **analfabetismo informático** da maioria da população brasileira dificultará a utilização desses equipamentos. No entanto, o êxito da experiência com a **urna eletrônica**, adotada nas eleições em todo o Brasil,

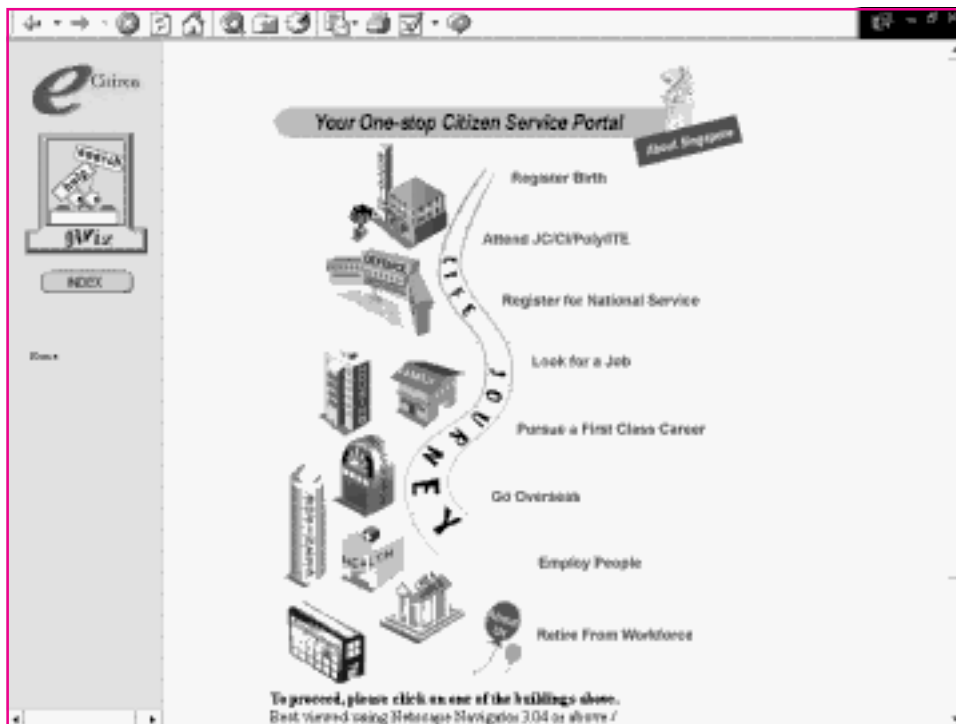


Figura 2: Jornada pela Vida (Governo de Singapura)

demonstra que interfaces amigáveis e simples podem reduzir drasticamente as barreiras do **analfabetismo informático**. Nessa linha, o governo do Peru incentivou a colocação, por parte da iniciativa privada, de cabinas públicas de acesso à Internet por todo o país, nas quais qualquer pessoa pode utilizar a rede mundial pagando valores muito baixos e com a orientação de monitores.

Os motivos apresentados reforçam a idéia da utilização simultânea, em muitas regiões de modo prioritário, da Internet e de meios alternativos de atendimento, destacando-se o chamado "SAC⁽⁴⁾ Móvel" em que um ônibus é especialmente preparado para a prestação de serviços básicos aos cidadãos, de modo itinerante, alcançando regiões desprovidas de serviços mínimos de telecomunicações.

Note-se que a provisão de infra-estrutura para o acesso aos serviços propostos é um aspecto crítico e essencial para o sucesso de qualquer proposta de democratização que utilize os recursos da tecnologia de informação, caso contrário mantém-se uma exclusão explícita da maior parcela da sociedade. Por outro lado, essa infra-estrutura colaborará para a melhoria geral de vida nas regiões atendidas, ampliando as possibilidades de redução das disparidades sociais do País pelo processo do governo eletrônico.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A existência de projetos de modernização do setor público nas esferas estadual e municipal oferece grandes oportunidades para a ampliação dos atuais processos de

governo eletrônico em direção a um modelo de **classe 2**. Esses projetos⁽⁵⁾, que contam com financiamentos nacional e internacional, possuem componentes destinados à disponibilidade de informações e serviços aos cidadãos, os quais poderiam ser orientados a uma padronização adequada para facilitar a futura integração. Reafirma-se a necessidade de coordenação nacional atuando para negociar os padrões e produzir as orientações necessárias.

No entanto, cabe à própria sociedade atuar e ampliar sua participação e sua responsabilidade, tendo representantes na coordenação nacional proposta e, desse modo, atuando na definição dos serviços e informações essenciais para que ela se julgue atendida, exigindo a quebra de feudos de informações e fiscalizando os desvios nos atendimentos às suas demandas. O fórum inicial para essa discussão poderia ser as audiências públicas que vêm sendo promovidas pelo governo federal, por meio do Ministério do Planejamento, para a discussão de temas relacionados com o governo eletrônico. Essas audiências deveriam contar com a participação individual de cidadãos, de ONGs, de organizações sociais e de todos os segmentos representativos da sociedade.

Inclui-se nessa discussão o debate sobre os direitos referentes à privacidade individual, que permeia toda a sociedade, sendo ela um fator-chave a ser considerado na implementação de sistemas de oferecimento de informações e serviços. Informações individualizadas devem ter política clara de proteção da privacidade amplamente discutida com a sociedade, para sua obtenção, seu armazenamento e sua entrega. ◆

NOTAS

- (1) Nos Estados Unidos, seguindo a tradição, a coordenação central é menos intervencionista do que nos demais países.
- (2) A simples disponibilidade das informações não é considerada um serviço.
- (3) SIAFI é o sistema integrado de gestão financeira do governo federal que deverá, na sua nova versão, contemplar módulos específicos para a promoção da transparência do gasto público.
- (4) Serviço de atendimento aos cidadãos.
- (5) Exemplos: PMAT (Modernização da gestão municipal, coordenado pelo BNDES), PNAFM (Modernização da gestão municipal, coordenado pelo Ministério da Fazenda), PNAFE (Modernização da gestão fiscal dos estados, coordenado pelo Ministério da Fazenda).

RESUMO

A sociedade brasileira está iniciando um longo caminho em direção à ampliação do controle social sobre o governo e do aperfeiçoamento da gestão dos recursos públicos, com base na transparência das ações governamentais. Nesse contexto, no presente artigo busca-se contribuir para o planejamento estratégico de alternativas de integração e publicação de informações da administração pública brasileira, realizando uma análise situacional baseada na avaliação de alguns cenários de qualificação e de gestão da informação, nas estratégias adotadas em alguns projetos nacionais e em experiências similares de alguns países engajados em programas de governo eletrônico. Analisa-se e sugere-se, ainda, estratégias viáveis para a integração e a publicação de informações e serviços governamentais no cenário federativo, de modo a alcançar os objetivos

propostos, incluindo requerimentos de infra-estrutura e considerando o novo paradigma da administração pública referente à maximização da equidade de acesso da sociedade aos serviços e informações do governo.

Palavras-chave: transparência, ética, Internet, governo eletrônico, gestão da informação, integração de informações governamentais, publicação de informações governamentais, equidade de acesso.

ABSTRACT

Brazilian society has begun a long process of broadening social control on government and the improvement of its management of public resources. This process is based on increasing the transparency of government actions. In this context, this paper contributes to the strategic planning of alternatives for information integration and publishing in the Brazilian public administration, through an analysis of the current situation. This analysis is based on the assessment of quality information management scenarios, strategies adopted by some national projects, and on similar e-gov experiences internationally. The paper also analyses and suggests feasible strategies for the integration and publishing of government information and services at the federal, state and local levels, to meet its proposed goals, including infrastructure and consistent with the new public administration paradigm towards equal access to government information and services.

Uniterms: transparency, ethics, internet, electronic government, e-gov, information management, public administration, information integration, public administration information publishing, equal access.

RESUMEN

La sociedad brasileña está iniciando un largo camino hacia la ampliación del control social sobre el gobierno y del perfeccionamiento de la gestión de los recursos públicos, basado en la transparencia de las acciones gubernamentales. En este contexto, el presente artículo contribuye para el planeamiento estratégico de alternativas de integración y publicación de informaciones de la administración pública brasileña, realizando un análisis situacional basado en la evaluación de algunos escenarios de cualificación y de gestión de informaciones, en las estrategias adoptadas en algunos proyectos nacionales, y en experiencias similares de algunos países involucrados en programas de "gobierno electrónico". El trabajo analiza y sugiere asimismo estrategias posibles para la integración y publicación de informaciones y servicios gubernamentales en el escenario federativo, de modo que se alcancen los objetivos propuestos, incluyendo requerimientos de infraestructura y considerando el nuevo paradigma de la administración pública referente a maximización de la equidad de acceso de la sociedad a los servicios e informaciones del gobierno.

Palabras clave: transparencia, ética, internet, gobierno electrónico, gestión de información, integración de informaciones gubernamentales, publicación de informaciones gubernamentales, equidad de acceso.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBRECH, K. Do contribuinte ao cliente. *Management*, São Paulo, ano 2, n.7, p.116-122, mar./abr. 1998.
- BARRETO, A. A oferta e a demanda da informação: condições técnicas, econômicas e políticas. *Ciência da Informação*, Brasília, v.28, n.2, p.168-173, maio/ago. 1999.
- BLAIR, T.; CUNNINGHAM, J. *Modernising government*. Reino Unido: Governo Britânico, Mar. 1999. Disponível em: <www.citu.gov.uk>. Acesso em: 22 dez. 1999.
- CALDOW, J. *The quest for electronic government: a defining vision*. Estados Unidos: IBM Institute for Electronic Government, July 1999. Disponível em: <www.ibm.com>. Acesso em: 30 jan. 2000.
- GORE, A. *Access America*. Governo dos Estados Unidos da América: Feb. 1997. Disponível em: <http://www.whitehouse.gov/WH/New/html/Access.html>. Acesso em: 3 mar. 1999.
- OFFICE FOR GOVERNMENT ON-LINE (OGO). *Government Online Progress Report*. Austrália: OGO, Dec. 2000. Disponível em: <www.ogo.gov.au>. Acesso em: 24 fev. 2001.
- UNIDADE DE COORDENAÇÃO DE PROGRAMAS DO MINISTÉRIO DA FAZENDA (UCP). *Governo eletrônico e as administrações tributárias estaduais brasileiras: segundo benchmark*. Brasília: UCP, ago. 2001. Disponível em: <www.esaf.fazenda.gov.br/cst/arquivos/e-fisco&Benchmark-2.PDF>. Acesso em: ago. 2001.