

USO DO COMÉRCIO ELETRÔNICO EM ÓRGÃOS DO GOVERNO

USE OF ELECTRONIC COMMERCE BY THE GOVERNMENT

EDUARDO H. DINIZ

RESUMO

O uso do comércio eletrônico está em expansão e tem fundamental relação com o rápido crescimento do uso da Internet e da Web. Apesar de estar se manifestando basicamente no âmbito das empresas privadas, o comércio eletrônico necessita de apoio governamental para que tenha um desenvolvimento consistente. Uma das formas de ação governamental para ajudar o desenvolvimento do comércio eletrônico é a sua utilização por parte dos próprios órgãos de governo. Este trabalho avalia o uso do comércio eletrônico em governos através de uma análise de Web sites municipais, estaduais e federais e também por uma investigação do Projeto de Governo Eletrônico no Governo do Estado de São Paulo.

PALAVRAS-CHAVES

Comércio eletrônico – Internet – Políticas de governo – Tecnologia de informação – Uso estratégico de TI

ABSTRACT

Electronic commerce use is spreading out and is related to the fast growing use of the Internet and the Web. Although it is mainly directed to the private sector, electronic commerce needs government support to keep a consistent development. One of the ways governments can help electronic commerce is by using it themselves. This work evaluates electronic commerce use through a Web site analysis at city, state and federal government level and also by an investigation on the Electronic Government Project of the São Paulo State Government.

KEY WORDS

Electronic commerce – Internet – Government policies – Information technology – Strategic use of IT

Introdução	4
I. Apresentação do projeto de pesquisa.....	5
1. Problema da pesquisa.....	5
2. Justificativa	7
3. Objetivos de investigação	10
3.1. Pressupostos	11
II. Conceituação teórica	11
1. Internet e comércio eletrônico.....	11
2. Influência do governo na adoção de inovações tecnológicas	15
3. Impacto da Internet no processo de compras	16
4. Compras no setor público	19
5. Serviços Públicos	22
6. Comércio eletrônico no governo dos EUA.....	27
III. Metodologia	34
1. Aplicação dos métodos	35
1.1. Modelo para análise de Web sites de governo.....	35
1.2. Entrevistas	39
IV. Relatórios da pesquisa	41
1. Pesquisa sobre Serviços oferecidos em Web Sites Governamentais brasileiros. .41	
1.1. A amostra estudada	41
1.2. Análise dos serviços de divulgação de informação	43
1.3. Análise dos serviços de transação.....	47
1.4. Análise dos serviços de relacionamento	53
1.5. Comentários sobre a análise de sites.....	56
2. Relatório das entrevistas	60
2.1. Governo Eletrônico no Estado de São Paulo	61
2.2. Posto Fiscal Eletrônico	70
2.3. Bolsa de Compras	76
V. Conclusão	81
VI. Referências.....	84

USO DO COMÉRCIO ELETRÔNICO NO GOVERNO

Eduardo Henrique Diniz¹

INTRODUÇÃO

Se o comércio eletrônico está sendo anunciado como uma nova forma de se adicionar valor às atividades comerciais, também não há como negar o fato de que o governo é usuário de produtos e serviços que serão solicitados e/ou distribuídos através de meios eletrônicos.

Na primeira parte deste trabalho se apresenta este projeto de pesquisa, especificando o problema que se quer pesquisar, justificando a sua importância, definindo os objetivos de investigação proposta aqui e os pressupostos teóricos em que está baseado o estudo.

Na segunda parte são apresentados conceitos relativos à adoção do comércio eletrônico no governo, discutindo o uso de suas aplicações e as implicações desta utilização para a administração pública, destacando a abordagem que outros autores dão ao tema. Ainda se apresenta nesta parte um breve relato sobre aspectos do uso do comércio eletrônico pelo governo dos EUA.

Na terceira parte se descreve a metodologia adotada neste trabalho para aprofundar o estudo do uso do comércio eletrônico no governo, basicamente fundamentada em

¹ Este trabalho contou também com a participação dos estudantes Carlos Eduardo Evangelisti Mauro e Thiago Tessarolo Souza, atuando respectivamente como auxiliar e monitor de pesquisa.

duas estratégias: análise de websites de governo e entrevistas com responsáveis por implementação de projetos de comércio eletrônico no governo.

A quarta parte descreve e analisa os dados levantados neste trabalho, baseados numa análise dos serviços oferecidos em websites de órgãos de governo municipais, estaduais e federais no Brasil. Também se apresenta nesta parte um relato das entrevistas realizadas com responsáveis pela implantação de um projeto de governo eletrônico no Governo do Estado de São Paulo.

Na quinta parte são feitas as observações finais do trabalho e as conclusões obtidas da observação empírica produzida por este projeto de pesquisa. São também sugeridas algumas pesquisas que poderiam dar prosseguimento ao trabalho desenvolvido aqui.

I. APRESENTAÇÃO DO PROJETO DE PESQUISA

A seguir será apresentada uma descrição do problema de pesquisa, as razões pelas quais ele merece ser pesquisado e as pressupostos que se quer checar com este trabalho.

1. PROBLEMA DA PESQUISA

Muito se tem dito e escrito sobre o comércio eletrônico e a Internet. Desde que a Internet passou a ser considerada como uma ferramenta de negócios na segunda metade dos anos 90, a velocidade de crescimento do comércio eletrônico tem superado mesmo as expectativas otimistas que se tem feito sobre ele.

E sem dúvida, o ritmo acelerado do crescimento do comércio eletrônico e também da indústria da tecnologia de informação, responsável pela infra-estrutura sobre a

qual ele se desenvolve, está contribuindo fortemente para o avanço do que já é conhecido por economia digital (TAPSCOTT, 1995).

Tal como ocorre em outras atividades comerciais, o comércio eletrônico depende também da ação governamental para fomentar seu desenvolvimento. O surgimento desta economia digital proporciona oportunidades e desafios para os governos em dois níveis na promoção do comércio eletrônico (OECD, 1997):

1. Facilitação do desenvolvimento do comércio eletrônico através da construção de uma infra-estrutura e um ambiente regulatório favoráveis;
2. Promoção direta através da aplicação dos princípios do comércio eletrônico na administração das compras públicas e na oferta de serviços públicos.

No primeiro nível, o governo tem a responsabilidade de garantir um ambiente regulatório adequado para o florescimento desta economia digital, uma vez que se acredita que ela tem potencial para promover o desenvolvimento econômico (US Department of Commerce, 1999; ITU, 1999; The Economist, 2000). Aspectos como proteção dos direitos do consumidor e da propriedade intelectual, regulamentação de sistemas de pagamento e de impostos, segurança e privacidade, mecanismos para resolver disputas e punir atividades ilegais, manutenção de níveis adequados de competição no mercado, fiscalização e autenticação de sistemas de pagamento eletrônicos, estão todos entre as importantes questões sobre as quais os governos devem se debruçar para alavancar o uso do comércio eletrônico. Estão também neste nível as discussões sobre como governos podem, através da implantação de políticas adequadas, fomentar o desenvolvimento da infra-estrutura básica de comunicações em uma determinada região ou país.

No segundo nível, é também preciso ajustar os processos administrativos dos órgãos de governo à nova infra-estrutura econômica e tecnológica. Neste sentido, os governos podem ter importante papel no incentivo ao desenvolvimento do comércio eletrônico coordenando ações em diversos níveis, articulando-se como usuário de serviços de informação com empresas do setor privado e com os cidadãos,

facilitando a criação de um ambiente que propicie que as transações on-line ocorram de modo seguro e confiável para todas as partes envolvidas. Como grandes consumidores e também como distribuidores de serviços públicos, os governos podem incrementar a sua eficiência e garantir maior transparência administrativa com a utilização do comércio eletrônico (OSBORNE, 1997; GATES, 1998).

O objetivo deste trabalho é contribuir para a discussão sobre as potencialidades do comércio eletrônico para o governo dentro do que foi descrito neste segundo nível. Assim, o que se pretende aqui é investigar as mudanças no papel do governo frente à economia digital, tanto como usuário como provedor de serviços de informação, acrescentando elementos no debate sobre o estilo "Web" de governo que pode ser propiciado pela crescente utilização de recursos de tecnologia da informação.

Da mesma forma que as empresas privadas, os órgãos públicos de governo podem adotar os instrumentos do comércio digital para aperfeiçoar a administração de suas transações e das informações relacionadas a elas, e com isso melhorar sua eficiência, no interesse dos cidadãos. Além disso a economia digital e o comércio eletrônico estão abrindo todo um horizonte para o desenvolvimento de novas formas de divulgação de informações, de realização de transações e de melhoria do canal de relacionamento entre os governos, empresas privadas e cidadãos, que interagem como e provedores e usuários dos mais diversos serviços públicos.

2. JUSTIFICATIVA

O crescimento do comércio eletrônico já é um fato notável na economia. Apesar de estar ainda num estágio inicial, o comércio eletrônico já se faz sentir em praticamente todos os setores e atividades. As empresas que estão adotando o comércio eletrônico procuram melhorar a administração de transações comerciais e com isso aumentar a sua eficiência administrativa.

Em boa parte, os textos que tratam do papel do governo no comércio eletrônico exploram os desafios de elaborar e criar e manter uma estrutura regulatória adequada para o desenvolvimento do comércio eletrônico (por exemplo, DYSON, 1998; SHAPIRO & VARIAN, 1999; BACCHETTA et al., 1997). Outros trabalhos (exemplos: DERTOUZOS, 1997; TAPSCOTT, 1995) no entanto, destacam o potencial das redes eletrônicas na melhoria da prestação de serviços do governo aos cidadãos e das oportunidades do comércio eletrônico para o governo enquanto comprador de produtos e serviços.

Se o papel regulador do governo na era do comércio eletrônico é de inequívoca importância, sua atuação não deve se restringir unicamente a este campo. Em outras palavras, para ser um fomentador do uso do comércio eletrônico, o governo deve atuar também como usuário de seus recursos com o objetivo de buscar um maior índice de eficiência administrativa dentro dos serviços públicos.

Além do papel facilitador para o desenvolvimento do comércio eletrônico através da estruturação de um ambiente legal e de infra-estrutura que encoraje a participação do setor privado, o governo pode também implantar princípios do comércio eletrônico na administração pública.

Numa época em que as atividades públicas são duramente questionadas quanto à sua eficiência e o seu custo geral para o conjunto da sociedade (OSBORNE, 1995), cabe ao governo procurar alternativas que contribuam para a melhoria da qualidade dos serviços públicos sem com isso elevar os seus gastos. O comércio eletrônico pode surgir, assim, como uma alternativa para fazer com que serviços públicos possam ser prestados com mais rapidez e eficiência, e custo operacional reduzido.

Grande comprador que é, o governo também pode desenvolver iniciativas para transformar o processo de compras públicas com a utilização do comércio eletrônico. A garantia da transparência no processo de compras é ponto essencial de qualquer administração governamental preocupada em zelar pelo bem público (CAMPOS, 1990). A implantação de soluções de comércio eletrônico pode

contribuir para estruturar de modo mais eficiente, e também democratizar, o acesso a informações das transações realizadas pelo governo nas mais diversas esferas.

Empresas no setor privado já estão se beneficiando da maior diversificação dos fornecedores de bens e serviços possibilitados pela divulgação da intenção de compra através de veículos de grande alcance, como a Internet (WHITE, 1999). Os órgãos de governo também podem fazer uso destes canais de divulgação, que além de poderem se transformar em instrumentos mais ágeis de administração, podem ainda servir de canal para a fiscalização e prestação de contas dos atos governamentais a parcelas mais amplas da sociedade.

Além disso, o uso que o governo possa fazer do comércio eletrônico tem efeito demonstração para a sociedade, incentivando a sua disseminação nos setores ainda resistentes, ou inseguros, quanto à sua utilização (OECD, 1997). Isto poderia levar a uma busca geral por mais eficiência em outros setores da economia na realização de transações de negócio, o que só viria a beneficiar a sociedade de forma global.

Se há ainda receios e dúvidas quanto à utilização do comércio eletrônico no setor privado, principalmente no que diz respeito à segurança das transações, a entrada do setor público como usuário do comércio eletrônico, e não apenas como elemento regulador de seu funcionamento, pode contribuir para disseminar e consolidar sua utilização.

Um sinal de que o risco percebido pelos clientes na utilização do comércio eletrônico e a confiança na Web como canal para transmissão de dados sensíveis pode ser observado no Brasil com o crescimento da entrega das declarações do imposto de renda via Internet. Segundo dados da Receita Federal, 2,7 milhões de contribuintes, de um universo estimado em torno de 10 milhões, optaram por fazer suas declarações via Internet em 1998, aumentando em mais de cinco vezes o número do ano anterior, que havia sido de 470 mil declarantes (LEITE, 1998).

Sendo assim, é preciso entender melhor como as práticas do comércio eletrônico, que têm trazido vantagens econômicas para o setor privado, podem ser e estão sendo utilizadas pelo setor público. Desta forma, se verificaria como a adoção do comércio eletrônico poderia amplificar os benefícios do comércio eletrônico para toda a sociedade levando-os para um número maior de pessoas.

3. OBJETIVOS DE INVESTIGAÇÃO

Assim, o problema da pesquisa pode ser resumido na verificação da amplitude e características da utilização do comércio eletrônico pelo governo, identificando:

- serviços públicos que podem ser distribuídos eletronicamente para cidadãos e empresas;
- procedimentos de compras públicas realizadas através de canais de comércio eletrônico, apontando as vantagens e limitações de tais transações;
- políticas coordenadas de incentivo à utilização de canais eletrônicos pelos governos.

As questões básicas da pesquisa são:

- Como o comércio eletrônico está sendo utilizado por órgãos do governo para a prestação de serviços aos cidadãos e às empresas?
- Como estabelecer estratégias de ação que incentivem a utilização do comércio eletrônico pelo governo?
- Quais os retornos potencialmente obtidos por esta utilização do comércio eletrônico por parte do governo?

3.1. Pressupostos

Com o objetivo de focar o trabalho de pesquisa, foram levantadas alguns pressupostos sobre a utilização das ferramentas do comércio eletrônico em órgãos do governo. Estes pressupostos são:

- A utilização de comércio eletrônico em vários níveis da administração pública municipal, estadual e federal tende a se tornar cada vez mais comum;
- Benefícios isolados podem ser obtidos pelo uso do comércio eletrônico em áreas do governo, especialmente na prestação de certos tipos de serviços à sociedade que envolvam distribuição e democratização do acesso à informação, e também na melhoria do processo de compras públicas;
- A implementação do uso em larga escala de comércio eletrônico por parte do governo - e os benefícios mais amplos que podem daí advir - deverá ser obtida com o comprometimento do governo em torno de políticas que coordenem a sua ação em vários níveis.

II. CONCEITUAÇÃO TEÓRICA

A seguir serão apresentados conceitos envolvidos na discussão sobre a utilização do comércio eletrônico no âmbito governamental, destacando a forma com que outros autores têm abordado o problema e as soluções e propostas por eles apresentadas.

1. INTERNET E COMÉRCIO ELETRÔNICO

O comércio eletrônico se refere genericamente a transações e atividades comerciais realizadas – em parte ou por completo – através do processamento e transmissão de dados digitalizados. Esta definição inclui o processamento de informações inter e

intra organizações, envolvendo também transações feitas diretamente entre organizações e indivíduos (ALBERTIN, 1999). Para efeito deste trabalho, se ampliará a definição de comércio eletrônico para realização de atividades realizadas entre governo e empresas privadas ou cidadãos, quando estas forem mediadas pelo processamento e transmissão de dados digitais.

Tomando ainda a definição de KALAKOTA & WHINSTON (1997), verifica-se que a utilização do comércio eletrônico pelo governo pode ser visto como:

- a entrega de produtos e serviços através de redes de computadores e outros meios eletrônicos;
- a aplicação de tecnologia de informação para automatizar transações e fluxos operacionais (*workflows*);
- uma ferramenta para redução de custos operacionais e melhorar a entrega de serviços;
- a compra e distribuição de serviços e informação pela Internet.

Independente da definição que se tome, as transações via comércio eletrônico estão evoluindo a taxas fantásticas. Por qualquer medida que se adote para avaliara o seu crescimento – número de usuários, de computadores interconectados, de sites, de transações realizadas – fica evidente que indivíduos e empresas estão cada vez mais se engajando ao comércio eletrônico.

Embora o crescimento da Internet esteja ocorrendo a taxas maiores entre os de maior renda, pode-se dizer que ela é a grande catalizador da economia digital (GREENSPAN, 1999). Apesar de não ser o único canal para o comércio eletrônico, a Internet é o principal responsável pela sua difusão e está se tornando o ambiente mais propício para a efetivação de transações através de meio eletrônico.

O modo de usar a Internet também está mudando. Há apenas alguns poucos anos atrás os sites mais populares da Internet ofereciam pouco mais do que informações institucionais. Atualmente, na lista dos sites mais visitados, predominam as empresas que utilizam a Internet como canal de negócios .

O comércio eletrônico tem sido impulsionado pela demanda dos consumidores, que em número cada vez maior vêm a Internet como um canal adequado para a comunicação, a busca de informação e a realização de transações mais variadas. Mas a evidência do crescimento do comércio eletrônico é mais notável no ambiente das empresas privadas. As empresas buscam o comércio eletrônico pela necessidade de tornar os negócios mais eficientes e criar novos canais e processos de negócio.

Apesar das definições de padrões para o comércio eletrônico estarem ainda em desenvolvimento, as empresas usam a Internet para realizar transações diretas, para divulgação de informações sobre tudo que possa estar relacionado a operações comerciais e também como um canal para comunicação com os consumidores e parceiros comerciais.

O ritmo do comércio eletrônico é influenciado por uma série de fatores, entre eles o nível de confiança na segurança e privacidade da Internet, e o custo do acesso à rede. Outro fator que deve ser considerado é a própria participação do governo no comércio eletrônico como promotor deste canal. Os governos podem promover o comércio eletrônico, coordenando seus órgãos nos diversos níveis para agir conjunto entre si, com usuários e fornecedores do setor privado e com os consumidores.

Com o objetivo de relacionar os diversos aspectos do comércio eletrônico, ALBERTIN (1999) criou o modelo representado na figura 1. As setas do modelo indicam que cada camada influencia e recebe influência das outras, implicando restrições e condições favoráveis que uma camada exerce sobre a outra.

Embora o comércio eletrônico tem a sua força propulsora originada no setor privado, o governo tem atuação nos diversos níveis do modelo apresentado. Se por

um lado não se discute que as políticas e regras públicas estão, de modo geral, sob a influência de diferentes órgãos públicos, no próximo item se mostrará que os padrões técnicos e o nível de utilização da infovia pública podem ser também muito influenciados pela ação de políticas governamentais. A possibilidade das aplicações e serviços genéricos de comércio eletrônico serem utilizados pelo governo em seus diversos níveis, que é o enfoque principal deste trabalho, será ainda explorado mais adiante.

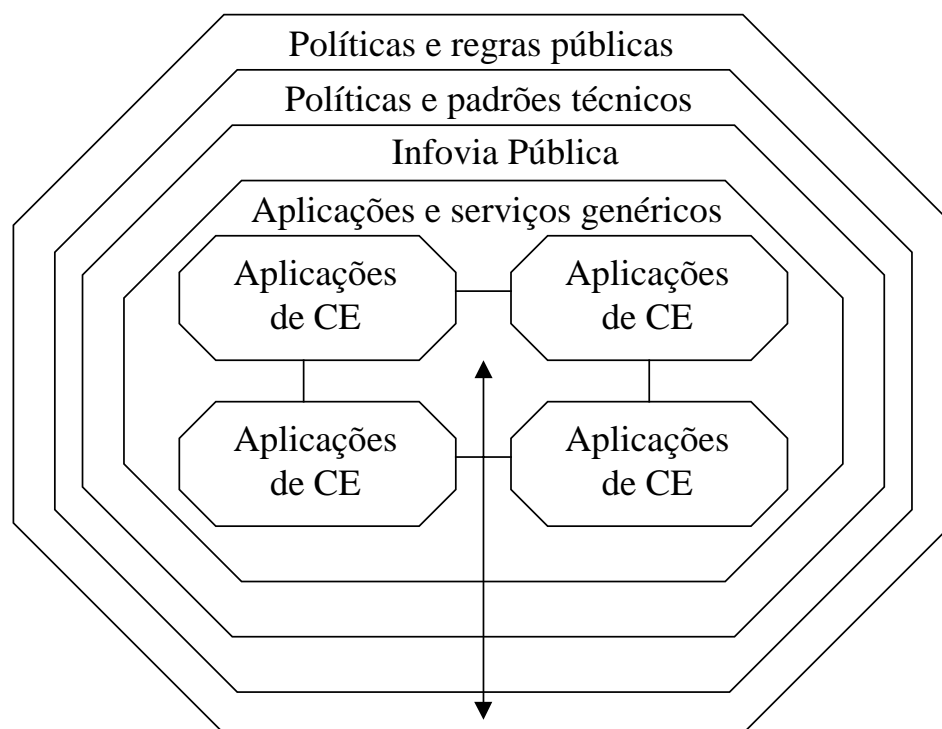


Figura 1: Estrutura Genérica Para Comércio Eletrônico²

² Fonte: Albertin (1997).

2. INFLUÊNCIA DO GOVERNO NA ADOÇÃO DE INOVAÇÕES TECNOLÓGICAS

É especialmente importante que os governos se preparem para serem eles próprios usuários do comércio eletrônico. Em todos os países o setor público é principal comprador de bens e serviços. O poder de compra dos governos os coloca numa posição especialmente forte para influenciar o desenvolvimento de novas tecnologias e práticas comerciais. Assim a interação entre o setor público e privado é um importante impulsionador dos princípios da administração eletrônica nos governos. Nos governos nos quais foi implantado algum conceito de administração eletrônica, se caminha quase que necessariamente para o uso do comércio eletrônico em seus processos internos.

Por outro lado o governo exerce um papel natural no incentivo à difusão de inovações, sobretudo nos países emergentes. RODRIGUEZ (1999) define cinco proposições relacionando a importância da ação do governo na promoção de difusão de inovações em mercado emergentes:

1. nos mercados emergentes, as forças que determinam a difusão de inovações serão, na maioria dos casos, do tipo *supply-push* (determinados pela oferta), significando que as iniciativas de difusão de inovações podem ser iniciadas pelos governos
2. nos mercados emergentes, levando em consideração as fraquezas dos mecanismos para a fiscalização do cumprimento das leis, uma forma efetiva de influência por parte dos governos no processo de difusão de inovações será a adoção da inovação por órgãos de governo
3. nos mercados emergentes, a demora na adoção de inovações pode ser mais séria do que em países desenvolvidos, devido à escassez de capital. Nestas situações os governos podem intervir para reverter o atraso na adoção de inovações

4. em mercados emergentes, a intervenção institucional será mais efetiva para a difusão de inovações no período de transição da seleção de *designs* dominantes e na subsequente era da mudança incremental
5. em mercados emergentes existe um cenário menos favorável para a proteção de direitos autorais. Mesmo quando um sistema regulatório existe, os governos possuem menos capacidade de fiscalização legal. Como resultado, as empresas também têm menos incentivos para adotar inovações.

Levando em consideração as proposições acima, a difusão de uma inovação, no caso o comércio eletrônico, pode ser impulsionada por iniciativas governamentais. Assim, um governo pode exercer uma efetiva influência no processo de difusão do comércio eletrônico e da sua principal via de acesso, a Internet, ao utilizá-los nos órgãos sob sua administração direta.

3. IMPACTO DA INTERNET NO PROCESSO DE COMPRAS

As tecnologias utilizadas no processo de compras através de meios eletrônicos apresentam uma perspectiva de alterar a estrutura do processo de compras tradicionais no sentido de: redução de custos administrativos, melhoria da eficiência, elevação da qualidade do serviço e ampliando a flexibilidade do processo (GEBAUER et al., 1998).

Segundo os mesmos autores, a Internet pode contribuir para a diminuição de custos e o aumento da agilidade nos processos de compra, aumentando assim a sua eficiência. O valor dos processos de compra para as empresas está relacionado com o fato dos custos destes processos representarem uma parcela significativa do orçamento das empresas. Mercados cada vez mais competitivos e abertos por um lado e orçamentos no setor público cada vez mais apertados por outro lado colocam a necessidade de tornar os processo de compras mais eficiente. Internet e Web

oferecem alternativas mais baratas e fáceis de implementar do que as tecnologias atualmente empregadas nos processo de compras.

Para ser melhor entendido o impacto da Internet no processo de compras, pode-se entender a função compras como sendo dividida em três etapas básicas:

1. informação: compradores identificam suas necessidades e avaliam as fontes potenciais para satisfazê-las, colhendo informações sobre as condições, os produtos e os fornecedores no mercado
2. negociação: parceiros de negócio interagem para determinar preços, disponibilidade de produtos e serviços, e também as condições de entrega
3. transação: são estabelecidos os termos do contrato e os produtos e serviços são entregues em troca de alguma forma de pagamento

A função compras também podem ser divididas em três categorias:

1. compra de matéria prima e bens de produção: caracterizada por grandes quantidades, altas frequências, e especificações críticas
2. compra de suprimentos e materiais de manutenção e operação: caracterizada por baixos custos unitários e altos volumes, mas de frequência relativamente baixa
3. compra de bens de capital: significa lidar com compras de bens de alto valor em baixas frequências e/ou compras de bens por fora dos processo tradicionais de compras, geralmente por ser mais conveniente ou por causa de exigências de prazo.

O setor de serviços, incluindo o governo, possui as suas atividades de compras mais concentradas na aquisição de suprimentos e de bens de capital. De acordo com GEBAUER et al. (1998), a Web e a Internet, no curto prazo, terá mais impacto nas

compras de suprimentos, indicando o seu potencial para o setor público. Assim, algumas das características da Internet que vão impactar a função compras são:

- ubiqüidade e conectividade
- imediatismo e interatividade
- multimídia
- interface universal e facilidade de uso
- ferramentas de busca
- catálogos eletrônicos
- links de EDI via Internet
- leilões on-line e sistemas de licitação eletrônicos
- sistemas que combinam catálogos de diversos fornecedores, checa a disponibilidade dos itens, efetua e monitora pedidos, e ainda inicia o pagamento através da Internet

Os mesmos autores indicam que, para avaliar a qualidade do processo de compras no setor privado, são adotadas duas abordagens mais freqüentes, ambas focadas na avaliação dos resultados obtidos:

- qualitativa: investigando a satisfação do cliente e a qualidade do relacionamento com o fornecedor (difíceis de medir)
- quantitativa: avaliando custo comparativo da aquisição e tempo para a entrega do produto ou serviço (mais fáceis de medir)

4. COMPRAS NO SETOR PÚBLICO

Desde que garantido o princípio de isonomia, que garante oportunidades iguais àqueles que querem fornecer ao serviço público, os sistemas de compra no setor público necessitam de aperfeiçoamento de sua sistemática operacional (COSTA, 1994 e 1998). Com este objetivo, o setor público deve buscar e aplicar, quando possível, técnicas adequadas de administração para aperfeiçoar suas análises e avaliação de resultados no processo de compras.

Um elemento importante das compras do governo é a licitação. Defensores deste instituto dizem ser impossível controlar a burocracia pública nas compras sem os processos licitatórios. No entanto, um especialista em Direito Administrativo, BARROS (1995), escreve:

“Com a licitação, entre outros fins, o legislador procurou garantir a contratação contra conluio, partindo do pressuposto ou do preconceito de que administradores e administrados não merecem confiança. Mas os conluio subsistiram com a licitação. Existem na licitação. Essa impotência do instituto levou a doutrina a repetir o cotejo entre o risco de conluio que não deixa de existir e a perda de eficiência que passa a existir com a licitação, a fim de reiterar o questionamento em face daquele pressuposto de desconfiança. Os balanços recentes são mais negativos que os precedentes, concluindo pela ineficácia da licitação perante os seus fins.”

Os defensores do processo licitatório argumentam que ele gera economicidade, igualdade e moralidade. A licitação, entretanto, se por um lado pretende garantir o direito de isonomia por outro lado impede um processo de compra público dinâmico, sob os parâmetros de eficiência desejados pelo mercado. A esse respeito escreve RIGOLIN (1991):

“A lei, claramente, desconfia do agente administrativo – e portanto da própria Administração -, impondo-lhe a cada licitação, trilhar uma “via crucis” quase sempre sumamente penosa e árdua, técnica e materialmente perigosa por tão

complexa, repleta de armadilhas e tropeços, de toda ordem, além de sempre mais demorada do que a economia exige, infelizmente também com premência crescente.”

Sendo assim, pode-se dizer que, mesmo pressupondo um arcabouço de normas e regulamentações extremamente complexo, a licitação não garante a pretendida transparência e a ausência de corrupção nas compras públicas.

Segundo SILVA(1995), de um ponto de vista econômico, a corrupção pública é:

“uma relação social (de caráter pessoal, extra-mercado e ilegal) que se estabelece entre dois agentes ou dois grupos de agentes (corruptos e corruptores), cujo objetivo é a transferência de renda dentro da sociedade ou do fundo público, para a realização de fins estritamente privados. Tal relação envolve a troca de favores entre os grupos de agentes e geralmente a remuneração dos corruptos com o uso de propina e de qualquer tipo de pay-off”.

À luz deste conceito percebe-se que a ação corrupta acontece com maior ou menor intensidade dependendo dos sistemas de incentivos presentes nas “instituições, nas leis, regulamentações governamentais, valores morais e regras auto-impostas” (SILVA, 1995).

Para controlar o fenômeno da corrupção, o mesmo autor prescreve que os governos deveriam:

- (i) minimizar a regulamentação e buscar um desenho institucional que iniba as oportunidades de obtenção ilegal de renda;
- (ii) impor um sistema de crime e castigo que aumente o risco da ação corrupta; e
- (iii) criar um sistema de incentivos e uma cultura organizacional dentro da máquina pública que acentue o valor negativo da corrupção.

Pelos argumentos apresentados, pode-se dizer que tanto juristas como economistas concordam que um ordenamento regulatório complexo, como é a licitação, facilita a ação dos *rent-seekers*³.

É nos argumentos citados acima que se encontra respaldo para referendar a oportunidade e possível eficácia quanto à utilização do comércio eletrônico como instrumento de simplificação do processo de compras do governo.

Outro ponto importante sobre administração pública e a licitação é o controle de processos *versus* o controle dos resultados. Certamente o uso do comércio eletrônico facilita o controle do processo, porém, o importante é a mudança de mentalidade a respeito do controle da administração pública. É mais eficiente e eficaz controlar os resultados do que tentar controlar os processos, como faz a licitação.

Se o processo é mais importante que a execução e os resultados, os administradores públicos deixam de pautar o cotidiano administrativo pelo bom senso, pautando-o, então, pelo formal, que na maioria das vezes leva à não economicidade e moralidade necessárias à atividade pública. A esse respeito, o ex-ministro Bresser (PEREIRA, 1997) escreve:

“ Enquanto a administração pública burocrática se concentra no processo legalmente definido, em definir procedimentos para contratação de pessoal; para compra de bens e serviços; e em satisfazer as demandas dos cidadãos, a administração pública gerencial orienta-se para resultados. A burocracia concentra-se nos processos, sem considerar a alta ineficiência envolvida, porque acredita que este seja o modo mais seguro de evitar o nepotismo e a corrupção. Os controles são preventivos, vêm *a priori*. Entende, além disso, que punir os desvios é sempre difícil, se não impossível; prefere, pois, prevenir, estabelecendo estritos controles legais. A rigor, uma vez que sua ação não tem objetivos claros – definir indicadores de desempenho para as

³ Rent-seekers, ou caçadores de renda, são os agentes do rent-seeking, ou caça aos ganhos previstos com os projetos governamentais pelas partes privadas dispostas a gastar elevadas quantias para aumentar a probabilidade de ser escolhidos como seus beneficiários (FRANK, 1998).

agências estatais é tarefa extremamente difícil – não tem outra alternativa senão controlar os procedimentos. A administração pública gerencial, por sua vez, assume que se deve combater o nepotismo e a corrupção, mas que, para isto, não são necessários procedimentos rígidos. Podem ter sido necessários quando dominavam os valores patrimonialistas, mas não o são hoje, quando já existe uma rejeição universal a que se confundem os patrimônios público e privado. Por outro lado, emergiram novas modalidades de apropriação da *res pública* pelo setor privado, que não podem ser evitadas pelo recurso aos métodos burocráticos. *Rent-seeking* é quase sempre um modo mais sutil e sofisticado de privatizar o Estado e exige que se usem novas contra-estratégias. A administração gerencial – a descentralização, a delegação de autoridade e de responsabilidade ao gestor público, o rígido controle sobre o desempenho, aferido mediante indicadores acordados e definidos por contrato – além de ser uma forma muito mais eficiente para gerir o Estado, envolve estratégias muito mais efetivas na luta contra as novas modalidades de privatização do Estado.”

Estas observações, somadas às reflexões anteriores, levam à crer que um processo mais simplificado de compras do governo – 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.

5. SERVIÇOS PÚBLICOS

Para entender o potencial do uso do comércio eletrônico no governo é preciso também compreender questões essenciais que permeiam a discussão a respeito da relação “Sociedade-Estado” e da Reforma Administrativa no Brasil à luz da experiência internacional.

Primeiramente deve-se verificar que a mudança do padrão tradicional de ação do Estado no Brasil ocorre através de dois vetores:

1. *mudança no conteúdo das políticas públicas* - que tem como questões básicas:

- a. quais políticas públicas devem ser implementadas?
- b. dirigidas a quais segmentos?

2. *mudanças na forma de gestão* - que tem como questões básicas:

- a. mudanças nas relações entre Estado e cidadão;
- b. mudanças das relações entre esferas de governo;
- c. mudanças das relações entre Estado e sociedade civil;
- d. integração de ações e políticas públicas;
- e. mudanças na forma de gestão de organizações estatais.

O processo de democratização, a crise do Estado e da sua capacidade de investimento e a reestruturação produtiva derivada do processo de globalização, são as condicionantes das mudanças de conteúdo e da forma de gestão das políticas públicas.

Se por um lado o processo de democratização colocou em primeiro plano o conceito de cidadania, por outro lado a crise do Estado e sua capacidade de investimento levou o governo a repensar o modelo de gastos públicos. A eficiência, a eficácia e a efetividade da ação estatal passaram assim a ser elementos importantes na gestão de políticas públicas tanto pela qualidade do serviço demandado pelos cidadãos quanto pela necessidade da administração pública se tornar operacionalmente mais econômica. O critério da eficiência mede o rendimento técnico e ou administrativo tendo como parâmetro o uso “ótimo” dos recursos alocados. A eficácia mede o alcance dos objetivos previstos pelas atividades. Por fim, a efetividade mede os impactos ou implicações diretos e indiretos das políticas públicas (CAMPOS, 1990).

Neste sentido, os serviços públicos podem ser democratizados e melhorados através do uso da Internet pelo setor público, facilitando o relacionamento e as transações entre o cidadão e o governo. Por outro lado, a função compras do governo poderá ser racionalizada gerando maior transparência e *accountability*⁴. Vários exemplos e algumas análises estarão presentes mais adiante neste trabalho.

Sobre este aspecto, o governo brasileiro se posiciona através do documento “Ciência e Tecnologia para a construção da Sociedade da Informação no Brasil”(CCT, 1997):

“O entendimento aqui proposto é o de que a Internet traz oportunidades importantes para: a) melhorar a transparência das ações de governo; b) facilitar o acesso do cidadão às diversas instâncias governamentais, criando condições objetivas de *accountability* dos ocupantes de cargos públicos; c) melhorar e ampliar a prestação de serviços direto ao cidadão por todas as esferas de governo, reduzindo burocracias desnecessárias e criando novos serviços de valor agregado pela tecnologia da informação. (...) Uma tipologia que vem obtendo aceitação por parte dos que trabalham com planos de negócio para a Internet e que, com alguns ajustes, pode se aplicar ao caso de sites governamentais parte do entendimento que o grande desafio para o sucesso da iniciativa de colocar serviços *on line* não esta na **linha-de-frente** (no *front-end*, na linguagem informática), no meio de comunicação com o cliente/usuário (a própria rede , no caso), mas na **retaguarda** (no *back-end*), na preparação e reciclagem da infra-estrutura e do pessoal da instituição para ajustar meios e tecnologias organizacionais à nova mídia.”

Muitas restrições podem ser levantadas a respeito do uso do comércio eletrônico pelo governo, mas os benefícios decorrentes devem suplantá-las numa análise de eficiência, eficácia e efetividade.

Um problema para o uso da Internet é o nível educacional da população brasileira. Será que todos conseguirão operar transações e relacionamentos com o governo

⁴ *Accountability*: prestação de contas das ações do governo ao cidadão

através do computador? Se por um lado a resposta a esta pergunta é provavelmente negativa, por outro lado cabe ao governo o papel de promotor da cidadania ao favorecer o acesso à educação para que os cidadãos adquiram inclusive competência na utilização de recursos como a Internet, ferramenta indispensável para a comunicação e para o acesso à informação na era da economia digital.

O fato é que os serviços públicos oferecidos pela Internet podem ser obtidos de forma mais rápida, o que aumentaria a eficácia governamental no atendimento aos cidadãos. Também há que se considerar que a transparência possibilitada pelo comércio eletrônico diminui os benefícios decorrentes das relações pessoais e patrimonialistas nos processos públicos, contribuindo para uma maior democratização do estado. Além disso, o uso do comércio eletrônico pode ajudar na melhor alocação dos recursos humanos e materiais públicos, gerando níveis mais elevados de eficiência governamental.

A presença intensa da Internet no governo deverá causar tensões organizacionais relevantes. Pode-se afirmar, entretanto, que tais tensões deverão provocar discussões e reformulações profundas no interior das instituições públicas.

Neste sentido, o governo britânico, em documento oficial (DTI, 1998), diz claramente que seu papel no processo de transformação para a Economia Digital é:

- a) transformar o modelo de compras, passando do modelo tradicional para o uso maciço do comércio eletrônico;
- b) transformar seus processos internos;
- c) transformar o acesso do cidadão às informações e aos serviços públicos, isto é, tornar este acesso mais rápido e eficaz.

A figura 2 abaixo, mostra os mecanismos de interação do governo que deverão ser transformados pela economia digital, segundo o entendimento do Governo Britânico.

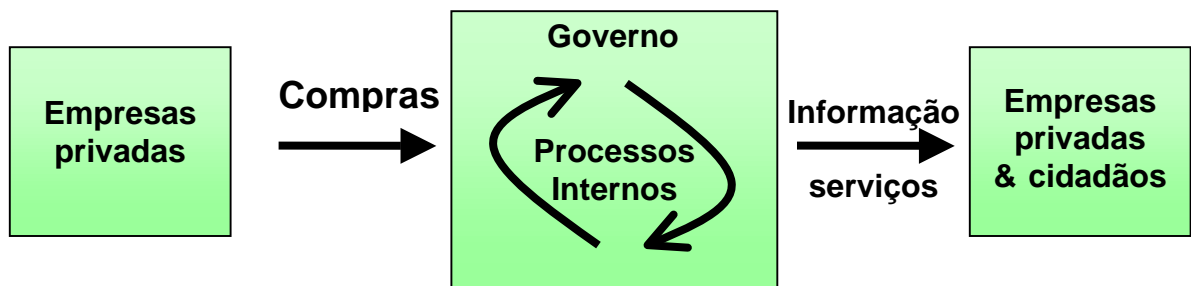
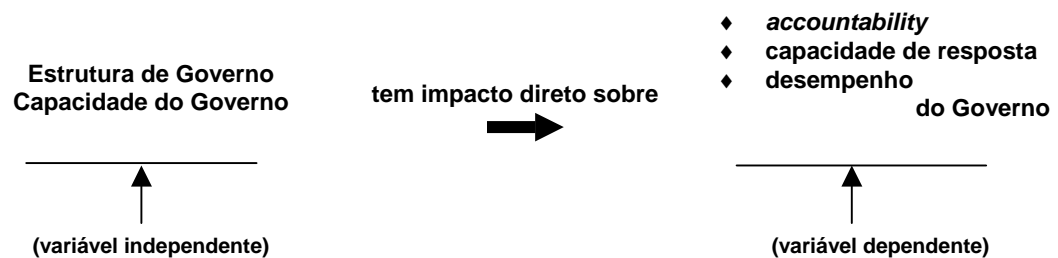


Figura 2: Mecanismos de Interação do Governo⁵

Sobre “compras eletrônicas”, escreve a *Parliamentary Under Secretary of State for Small Firms, Trade and Industry* do Departamento de Comércio e Indústria do Reino Unido, Barbara Roche (DTI, 1998):

“Governments are major players in the market for goods and services – public purchasing amounts to 11% of European GDP. If Governments want to encourage electronic commerce, they need to set an example. Ambitious targets have been set in the EU. The European Commission has set a target of 25% of public procurement transactions to take place electronically by 2003, while the UK Government has announced targets of procuring 90% (by volume) of routine goods electronically by 2000/2001 and making 25% of Government services available on-line by 2001.”



⁵ Department of Trade and Industry – UK. Net Benefit: the electronic commerce agenda for the UK. Foreword by Barbara Roche MP. London: DTI, 1998. <http://www.dti.gov.uk/cii/ecom.htm> ou <http://www.ispo.cec.be/e-commerce/docs/dti.pdf>

Figura 3: relação da estrutura do governo com a sua eficácia⁶

Claramente o uso da Internet nos remete às mudanças na forma da gestão pública. Estas ensejam imediatamente implicações radicais no processo decisório, no modo de implementação das políticas e criam novas formas de articulação com a sociedade civil. Como ilustra a figura 3, a estrutura e a capacidade do governo têm implicações diretas na transparência e eficácia na relação com os cidadãos. A tecnologia é elemento básico estrutural dentro do governo, além de elevar a sua capacidade de ação.

6. COMÉRCIO ELETRÔNICO NO GOVERNO DOS EUA

Em junho de 1999, o Departamento de Comércio dos EUA publicou o documento intitulado “*The Emerging of Digital Economy II*”(1999), que foi uma segunda versão de documento com o mesmo título, lançado um ano antes com o objetivo de avaliar o desenvolvimento do comércio eletrônico. Segundo este documento, o comércio eletrônico – definido ali como sendo transações de negócio feitas pela Web – teve um crescimento que ultrapassou neste ano as expectativas mais otimistas, embora ainda permanecesse abaixo de 1% do volume total de transações realizadas.

Apesar de admitir os efeitos favoráveis do comércio eletrônico, o relatório admite que ainda não é possível se obter um quadro completo do impacto da Internet na maior economia do planeta. Mesmo assim são descritos com detalhes os ganhos de produtividade e os altos salários pagos aos empregados nas indústrias de alta tecnologia e de telecomunicações, resultados positivos que são atribuídos aos maciços investimentos do governo nestes setores.

Mas como estaria o governo do país que mais se beneficia com o crescimento do comércio eletrônico investindo na sua modernização para se adequar à economia

⁶ Fonte: Cordova (in WILSON& CRAMER, 1995)

digital? Apenas para se ter uma idéia de como os processos do governo norte-americano podem ganhar em produtividade se adequados aos formatos do mundo digital, vale lembrar que as regras federais para contratar e demitir pessoal nos EUA pesam cerca de 500 kg em papel e a papelada envolvida na licitação para compra de um avião de carga pesa 3,5 toneladas, apesar de poder caber em alguns CDs, quando digitalizada (GATES, 1999).

Em memorando de outubro de 1993⁷ o governo norte-americano já tinha estabelecido normas para a utilização de um sistema de comércio eletrônico no seu processo de compras, definindo um calendário estrito a ser seguido com vistas à implantação do que foi definido na época como sendo um processo de compras mais eficiente nos custos. Este processo pressupunha os seguintes benefícios para o governo:

- obtenção de preços mais baixos
- favorecimento da competição
- aumento da produtividade do processo de compras
- melhor administração das informações do processo de compras
- redução dos prazos para a aquisição
- melhor controle de estoques

Para os fornecedores, os benefícios do comércio eletrônico na compras governamentais seriam:

- melhora da lucratividade e fluxo de caixa
- mais oportunidades para participar nas compras do governo

⁷ Streamlining Procurement Through Electronic Commerce, October 13, 1994. Federal Electronic Commerce Acquisition Team

- aumento da eficiência operacional
- melhoria no processo de pagamento

O calendário apontado neste documento indicava que em janeiro de 1997, menos de três anos depois de iniciado o processo, o governo norte-americano já teria implantado completamente o sistema de compras através comércio eletrônico. Mas a tecnologia mudou muito desde então e, a modernização dos processos de compra que na época se baseavam em EDI⁸, hoje estão se voltando para a Internet e a Web.

Em 1997 o governo norte-americano emitia uma diretiva presidencial sobre o comércio eletrônico dirigida aos executivos-chefes de departamentos e agências de governo⁹. Esta diretiva foi lançada juntamente com outro documento da Casa Branca, este para consumo externo, denominado “*A Framework for Global Electronic Commerce*”¹⁰, já considerando o impacto da Internet no comércio eletrônico.

Também em 1997, a organização não-governamental CommerceNet, que é mantida por mais de 600 empresas e organizações – entre elas bancos, empresas de telecomunicação, provedores de acesso à Internet, empresas de software e de serviços e outros grandes usuários finais de comércio eletrônico – emitiu um relatório analisando diversos aspectos deste documento da Casa Branca. Apesar de destacar o apoio e a concordância com a direção geral do “*Framework*”, a CommerceNet critica o tímido envolvimento do governo norte-americano na adoção, ele próprio, de soluções de comércio eletrônico.

Afirmando que o governo tem o papel crítico de estimular pelo exemplo o uso do comércio eletrônico, particularmente no que diz respeito às compras públicas, a CommerceNet destaca em seu comentário que o governo norte-americano está longe de estar na linha de frente da utilização dos canais eletrônicos em seus processos internos.

⁸ Electronic Data Interchange

⁹ Presidential Directive on Electronic Commerce, July 1, 1997

¹⁰ “A Framework for Global Electronic Commerce” The White House, July 1, 1997

De fato, dos 13 pontos da diretiva presidencial de 1997, apenas o décimo terceiro é dirigido a ações de governo no nível das suas operações internas. Todas as outras objetivam uniformizar o discurso governamental com relação principalmente às discussões sobre comércio eletrônico em organismos internacionais.

Esta aparente dificuldade do governo do país mais interconectado do planeta em implementar projetos de comércio eletrônico no âmbito das suas atividades internas demonstra que a efetiva obtenção de benefícios das transações eletrônicas nos serviços públicos pode ser mais complicado do que parece à primeira vista. Mesmo depois destas tentativas da Casa Branca de implantar serviços baseados no comércio eletrônico, em 1998 o governo dos EUA gastou US\$ 1 bilhão imprimindo documentos que já estão na Web (GATES, 1999). E o que é pior: a maioria destas cópias foi impressa para consumo interno do governo, indo para funcionários que já estão trabalhando on-line e que portanto não necessitariam delas.

Em janeiro de 2000, o Presidente Clinton declarou numa entrevista que a “Internet e a tecnologia da informação têm o potencial de fortalecer a democracia e criar um governo mais aberto, eficiente e ‘amigável’.”¹¹ Nesta mesma entrevista foi destacado que a liderança e o compromisso do vice-presidente Al Gore no trabalho de ‘reinventar o governo’¹² já tem produzido vantagens para o cidadão americano. Dar acesso a informações do governo 24 horas por dia, melhorar a eficiência dos processos trazendo economias para o contribuinte, e ampliar a comunicação entre governo e o público foram pontos destacados como benefícios inerentes ao uso do comércio eletrônico no governo.

Para assegurar a ampla utilização destas vantagens do comércio eletrônico, o Presidente Clinton lançou uma nova diretiva presidencial em dezembro de 1999¹³ às agências de governo sobre o ‘governo eletrônico’ com o objetivo de:

¹¹ A Q&A with president Clinton. Stateline.org, Wednesday, January 26, 2000.

¹² Esta proposição do vice-Presidente Al Gore de reinvenção do governo tem suas bases teóricas no trabalho de David Osborne, autor de “Reinventing Government” e “Banishing Bureaucracy”

¹³ A Q & A With President Clinton. January 26, 2000

- induzí-las a trabalhar em conjunto para fazer com que as informações e serviços de governo sejam mais fáceis de serem encontradas;
- colocar os 500 principais formulários do governo no formato eletrônico (on-line);
- ampliar o número de benefícios e serviços que podem ser acessados nos canais eletrônicos;
- garantir segurança nos sites do governo federal;
- desenvolver um estudo para avaliar a possibilidade de estabelecer um modelo de eleições on-line.

Pode-se afirmar que a situação de uso do comércio eletrônico no governo dos EUA evoluiu muito ao longo da segunda metade dos anos 90 e atualmente ele é muito mais efetivo. O documento “*The Army Strategic Plan for Electronic Commerce*”¹⁴ é um exemplo de como os órgãos do governo estão se estruturando para atingir as metas propostas pelo governo federal naquele país.

Outro grande exemplo da estruturação do governo norte-americano para promover as compras on-line está no site do GSA – *General Services Administration*. Funcionando como um coordenador operacional dos outros órgãos do governo, o GSA administra as compras públicas do governo dos EUA em todo o mundo através do FSS – *Federal Supply Service*. Digno de nota é o uso do *GSA Advantage!*, um sistema de pedidos on-line que simplifica o processo de compras do governo, permitindo que os diversos órgãos selecionem os itens desejados numa busca entre os fornecedores do GSA.

Outros setores do governo já estão também disponibilizando através da Internet as suas políticas de comércio eletrônico e elas prevêm além das compras, também a transparência e a simplificação da vida do cidadão.

¹⁴ The Army Strategic Plan for Electronic Commerce, 27 February 1998

Admitindo que a proposta do Governo Federal de reinventar o governo está acoplada a um movimento global e que portanto deve-se aprender com o sucesso dos outros, o governo dos EUA criou uma página de “*Intergovernmental Solutions*”¹⁵ num dos seus muitos websites. Nesta página está expresso literalmente que, se no início os EUA estavam preocupados em adotar idéias de sucesso de outros países, agora querem ser eles os inovadores nas estratégias de reinventar o governo.

No newsletter de Fevereiro de 1999 desta mesma página, se reconhece que o processo de reinventar o governo nos EUA, primeiro se baseou em reduzir o tamanho dos órgãos (*downsizing*), mas agora deve ir além e procurar ampliar a oferta de serviços públicos através dos canais eletrônicos. Citando artigo de Derry Ormond feito para a OECD – Organization for Economic Co-Operation and Development -, a página deste site norte-americano que pretende ser um fórum em favor da idéia de reinventar o governo, aponta quatro pré-requisitos essenciais para uma reforma administrativa de sucesso na direção de adequar o governo à economia digital:

- vontade política
- integração entre planejamento e implementação
- estimativa dos riscos
- intervenção externa (significando pressão e apoio de fora do governo)

Além disso, os esforços para reinventar o governo na concepção do governo dos EUA levarão à melhora dos serviços oferecidos aos cidadãos, à criação de um governo ‘amigável’, levando à melhor conexão entre governo e cidadãos e à descentralização do governo.

¹⁵ <http://policyworks.gov/org/main/mg/intergov/Febnews99.html>

Neste site do governo norte-americano também se informa que, nos EUA, os esforços para reinventar o governo economizaram em sete anos US\$ 137 bilhões e reduziram 350 mil postos de trabalho. As principais lições aprendidas nestes anos foram:

- empregados do governo são as principais fontes de idéias para reinventar o governo
- as necessidades dos cidadãos não tem relação com os limites dos vários órgãos do governo, que precisam portanto trabalhar colaborativamente
- os princípios da reinvenção devem ser integrados nas operações cotidianas dos órgãos governamentais
- abordagem incremental produz mais resultados do que os ‘grandes projetos’, ou seja, os governos deveriam começar com pequenos projetos e ampliá-los gradativamente conforme for obtendo sucesso.

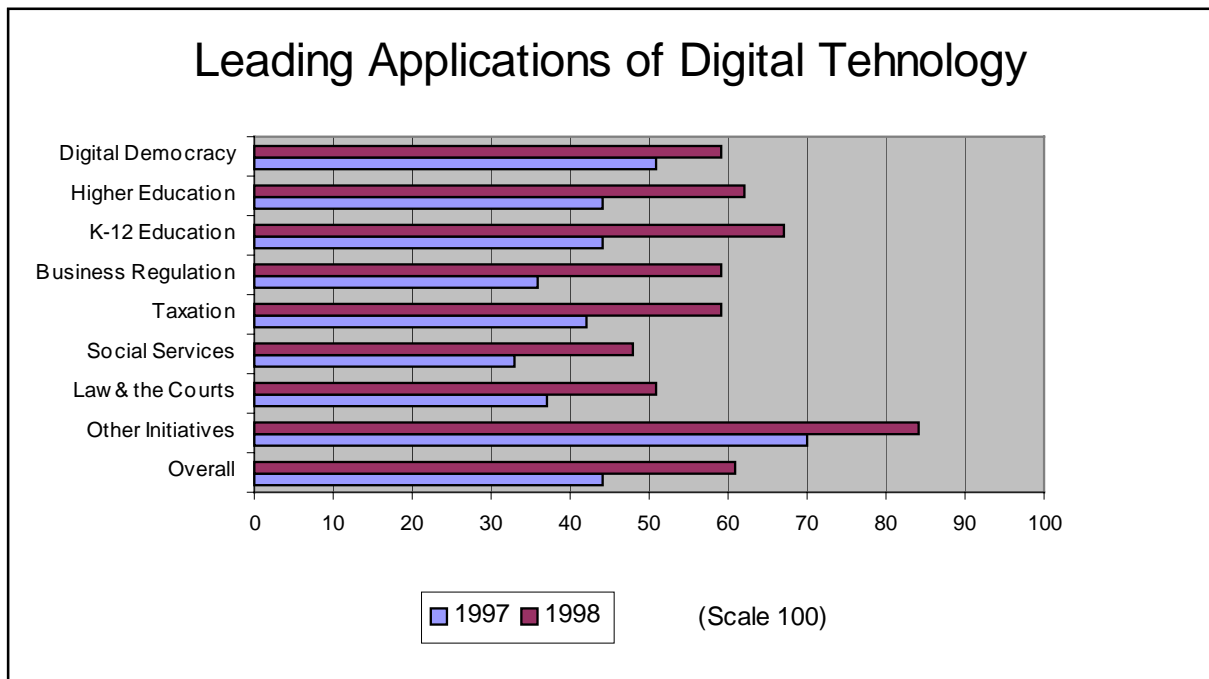
Este programa do Governo Federal nos EUA tem tido repercussão também no âmbito das administrações estaduais e municipais. Apenas com a publicação eletrônica dos endereços dos escritórios e números de telefone dos seus funcionários, o Governo da Flórida já economiza quase US\$300 mil, em impressão e distribuição de papel, além de reduzir em 30% a taxa de erro causada pelas trocas de pessoal. Nas palavras de um secretário do governo da Flórida:

“Nós devemos dar poder aos cidadãos para que eles possam agir por si mesmos sem a necessidade de burocracia. É difícil fazer a burocracia entender isso. Os órgãos de governo devem se considerar como um recurso para o cidadão e não como uma agência de controle. Além disso, é ótimo ajudar os cidadãos a resolver seus problemas.”¹⁶

Para avaliar o desempenho dos estados norte-americanos com relação ao estágio de “digitalização”, ou seja, como estão utilizando a tecnologia digital, a organização

¹⁶ Bill Lindner Secretary, Department of Management Services, State of Florida. In GATES(1999)

não-governamental “The Progress & Freedom Foundation” criou o relatório “The Digital State”, no qual são avaliados periodicamente cada um dos estados em diversos critérios. Na figura 4 abaixo temos um exemplo dos itens que são avaliados



neste trabalho e os resultados obtidos nos anos de 1997 e 1998:

Figura 4: aplicações de tecnologia digital no governo¹⁷

III. METODOLOGIA

A definição do método para coleta de dados é sempre uma parte difícil do trabalho de pesquisa. Além de ser efetiva para a comprovação das pressupostos, a forma de coleta e a definição do universo a ser estudado devem ser estabelecidos com o objetivo de tornar a pesquisa realizável. A adoção de uma metodologia deve sempre

¹⁷ The Digital State 1998. The Progress & Freedom Foundation. September 1998.

levar em conta os instrumentos correntemente aceitos para o campo de estudo no qual está inserido o trabalho.

MUMFORD (1985) afirma que, para pesquisas em sistemas de informação, freqüentemente, uma combinação de métodos produz o melhor resultado. Assim, no desenho do projeto de pesquisa sobre a evolução do uso da Web no governo, procurou-se compor uma combinação de métodos que pudessem trazer uma compreensão ampla do processo de adoção do comércio eletrônico pelo governo.

Além da revisão teórica, o estudo do uso do comércio eletrônico pelos órgãos do governo, apresentado neste trabalho, envolveu a utilização de uma metodologia composta pela combinação de dois métodos de pesquisa: a análise de Web sites de governo e entrevistas com agentes governamentais responsáveis pela implantação de serviços eletrônicos on-line. A seguir serão descritos cada um dos métodos de pesquisa utilizado e a sua utilidade para o projeto de pesquisa.

1. APLICAÇÃO DOS MÉTODOS

1.1. Modelo para análise de Web sites de governo

O primeiro método a ser considerado é a observação do que está ocorrendo no universo dos serviços governamentais na Web. A coleta de dados diretamente dos Web *sites* cumpre o papel de ajudar o pesquisador a entender o fenômeno que está ocorrendo em termos dos serviços que estão sendo oferecidos. Como os *sites* estão acessíveis a quem navegar na Web, o pesquisador só tem o trabalho de definir a amostra que quer estudar e dedicar seu tempo indo de um *site* a outro, comparando as informações obtidas.

Para elaborar o modelo de análise de serviços governamentais na Web, buscou-se fazer uma adaptação de modelo desenvolvido para análise de serviços bancários na

Web, já explorado por DINIZ (1998 e 1999). A generalização deste modelo para que seja utilizado também em serviços governamentais se justifica pela sua simplicidade e boa adequação à quaisquer atividades que envolvam entrega de serviços eletrônicos em geral.

A adoção da Web pelos governos pode se consolidar gradativamente, em fases. Essa gradação dos serviços oferecidos implica no impacto que a organização, seus serviços sofrem, quando oferecidos pela Web.

A maior dificuldade deste método é a possibilidade das informações levantadas serem incompletas, devido à má organização das informações nos *sites* e também porque alguns serviços podem ficar em locais inacessíveis a um visitante não cadastrado. Estes problemas podem ser parcialmente corrigidos, adotando-se uma amostra suficientemente grande para procurar minimizar os possíveis erros de coleta de dados dos *sites*. Por outro lado, um serviço dirigido aos cidadãos que não fica evidente para quem visita o site também ilustra o nível de sua implementação.

As atividades e serviços oferecidos pelos Web sites governamentais podem ser classificados de diversas formas. A classificação adotada prioriza a funcionalidade dos Web sites, destacando as oportunidades que podem ser aproveitadas pelo governo, em três categorias de serviços aos cidadãos:

- como veículo de difusão de informação, que pode ser utilizado para a distribuição de informações de um modo geral, ou ainda como meio de publicidade e promoção, tanto do próprio governo quanto dos “produtos” que oferece à comunidade;
- como canal para a realização de transações, da mesma forma que se procedem em postos autorizados do governo;
- como um meio de aprimorar o relacionamento com o cidadão.

Dividindo-se cada uma das categorias de atividades descritas previamente – difusão de informação, canal para a realização de informações e relacionamento com o cidadão – nos três diferentes níveis de interatividade – básico, intermediário e avançado – chega-se a um quadro de nove subdivisões representado pela figura 5.

	Básico	Intermediário	Avançado
Informação	<ul style="list-style-type: none"> ▪ notícias ▪ institucional ▪ promoção ▪ publicações ▪ legislação ▪ bug ano 2000 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ferramenta de busca ▪ download de relatórios ▪ download de textos ▪ links para outros sites 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ customização ▪ vídeo explicativo
Transação	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Consultas a: ▪ processos ▪ solicitações feitas ▪ veículos ▪ multas ▪ CNH <p><u>obs.:</u> não há alteração no banco de dados do site</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ cadastramentos ▪ recadastramentos ▪ solicitações de serviços ▪ requisições <p><u>obs.:</u> há alteração no banco de dados do site e os produtos das solicitações são obtidos fora do ambiente da Internet.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ certidões válidas ▪ cópia de documentos ▪ 2ª. via de documentos ▪ download de guias <p><u>obs.:</u> as respostas às necessidades do usuário são obtidas dentro do ambiente da Internet</p>
Relacionamento	<ul style="list-style-type: none"> ▪ e-mail ▪ formulários 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ download de aplicativos ▪ calculadoras 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ chat ▪ fórum de discussões

Figura 5: classificação dos serviços oferecidos em websites governamentais

No nível de interatividade básico, a entidade governamental reproduz no site as possibilidades que já explora em outros canais. Isto representa uma nova frente de atuação, mas, ainda, sem explorar todas as possibilidades oferecidas pela Web. Neste nível, há apenas uma complementação de atividades que são desenvolvidas por outros canais do governo, não implicando em grandes impactos na organização

e nem nos serviços oferecidos. A adoção de serviços do nível básico implica em pouco impacto no processos, uma vez que estes serviços são apenas uma transposição para a Web de outros já utilizados em outros canais. A tecnologia necessária para implementar um *site* com essas características é elementar e facilmente encontrada no mercado, e não exige muito da equipe técnica do órgão governamental.

No nível de interatividade intermediário, algumas características específicas da Web já são utilizadas para incrementar os serviços oferecidos pelo governo. Neste nível, a organização tem de se adaptar às demandas criadas pela adoção do novo canal e os serviços e produtos oferecidos tendem a ter um incremento de qualidade, embora ainda mantenham as características básicas daqueles oferecidos por outros canais. A adoção de serviços do nível intermediário, que exige um grau maior de interação com o usuário, forçará a organização a se adaptar para responder às demandas específicas e redirecionamento de informações coletadas dos usuários para outras áreas da empresa. Por estar tratando com recursos que exigem maior conhecimento específico das tecnologias da Web, será necessário um maior domínio da tecnologia e controle das suas implicações.

No nível de interatividade avançado estão as utilizações da Web que abrem possibilidades para a criação de novas oportunidades dentro das atividades governamentais com a oferta de serviços eletrônicos que inovam na relação do governo com o cidadão. Neste nível, a organização precisa estruturar-se de maneira diferente do que é tradicional, preparando-se para lidar com novos produtos e serviços e criação de novos processos para adaptar-se às especificidades da Web. No modelo avançado, algumas áreas da agência governamental podem ser muito afetadas. Em primeiro lugar, a utilização da tecnologia aqui só terá retorno se estiver perfeitamente integrada à estrutura da organização. Também as demandas criadas pelo nível de interatividade oferecido no *site* irão gerar impactos em outras áreas, provocando redefinições estratégicas do negócio, e afetando os fluxos internos da organização.

É importante observar que estamos classificando os serviços oferecidos e não os sites em si. Devido à diversidade dos serviços oferecidos pelo governo nos seus diferentes níveis, não seria estranho encontrar um *site* oferecendo um serviço inovador e "avançado" numa categoria e diversos serviços básicos em outras, o que deixaria sem muito sentido classificar o *site* de uma forma ou de outra. Vale frisar que a Web está em meio a um processo de evolução extremamente rápido, o que torna comum se encontrar sites oferecendo uma atividade inovadora. Isso faz com que serviços classificados como avançados atualmente, possam se tornar básicos num futuro não muito distante.

1.2. Entrevistas

O segundo método permite um entendimento, mais detalhado das características das estratégias de implementação de um governo adaptado ao mundo da economia digital. Para que se pudesse estabelecer um foco mais preciso para o trabalho, decidiu-se que todas as entrevistas deveriam ser realizadas no âmbito do Governo do Estado de São Paulo.

Os pontos abordados nestas entrevistas são aqueles que envolvem a discussão dos principais problemas e as perspectivas de futuro do uso da Web pelo governo, em particular no Estado de São Paulo. Os problemas de implantação levantados nesta parte do estudo, pretendem ampliar a visão sobre os aspectos determinantes na evolução do uso da Web e os impactos desta tecnologia no governo.

Para estruturar um projeto de pesquisa baseado em estudo de casos é preciso observar com cuidado alguns pontos. Em primeiro lugar, estudos de casos representam geralmente apenas uma visão reduzida da realidade, pois implicam em fazer um número limitado de observações. Por outro lado, possibilitam o conhecimento mais aprofundado de experiências específicas e abrem a possibilidade para se apresentarem idéias novas, que poderiam não estar manifestadas no enquadramento que o pesquisador já havia feito sobre o tema estudado. Portanto,

tentam capturar e comunicar a realidade de ambientes particulares, num período de tempo definido (JENKINS, 1985).

É papel do pesquisador construir idéias sobre o seu objeto de estudo, idéias que podem ser muito interessantes, mas é também importante abrir espaço para que os envolvidos diretamente no processo que está sendo estudado também expressem suas opiniões (FLENSBURG, 1985). O questionário estruturado já traz embutida a visão do pesquisador, mas em entrevistas realizadas sobre casos específicos, pode-se obter mais informações sobre a visão e as experiências daqueles que são efetivamente responsáveis pela implementação dos processos em estudo.

A definição pelo modelo de investigação baseado em estudo de casos é mais efetiva quando as questões de pesquisa são o “como” e o “por quê” (YIN, 1994).

Assim, foram definidas as questões centrais a serem endereçadas a responsáveis pela implementação do uso da Web dentro do governo do Estado de São Paulo:

- como está sendo implementado o uso da Web no governo paulista, destacando as principais dificuldades e as principais oportunidades destas implementações?
- por que o governo paulista está investindo nestas implementações de serviços através da Web e que impactos elas terão na administração pública?

Há ainda que se observar que o uso da Web pelos governos não está ainda numa fase madura de sua utilização, visto que só há relativamente pouco tempo elas começaram a ser usadas e o número de usuários compõem atualmente uma porcentagem minoritária dentro do universo dos usuários dos serviços bancários. Assim, justifica-se a adoção do estudo de casos também pelo fato desta pesquisa ser a investigação de um fenômeno muito atual, no qual as fronteiras entre o fenômeno e suas implicações no contexto, onde é utilizado, não estão claramente evidenciadas.

Mas se o método do estudo de casos se justifica, a situação não comportaria a consideração de um único caso. Para se levar adiante um projeto de estudo de casos

baseado num caso único, três condições deveriam ser satisfeitas: primeiro, o caso em questão deveria ser um exemplo crítico de uma teoria bem formulada; além disso, o caso deve ser um exemplo extremo e único e deve ser um caso com características reveladoras para o objeto da pesquisa. Como a situação do estudo do uso da Web no governo tal como proposto não atende a nenhuma das três exigências, foi decidido pela utilização de múltiplos casos.

IV. RELATÓRIOS DA PESQUISA

1. PESQUISA SOBRE SERVIÇOS OFERECIDOS EM WEB SITES GOVERNAMENTAIS BRASILEIROS.

O objetivo deste relatório é apresentar um panorama dos serviços oferecidos por Web sites governamentais brasileiros, baseado em levantamento feito durante os meses de Janeiro e Fevereiro de 2000.

1.1. A amostra estudada

Para realizar este estudo foi necessário identificar um primeiro conjunto de Web sites de órgãos de governo no âmbito municipal, estadual e federal. Definiu-se como foco da pesquisa que apenas seriam considerados sites ligados à administração direta, descartando-se assim para o estudo sites de empresas estatais, fundações e autarquias, bem como órgãos dos poderes legislativo e judiciário.

A amostra inicial foi levantada junto a listas de Web sites governamentais nos sites da Yahoo!Br¹⁸ e do Cadê?¹⁹; na imprensa falada e escrita; através de entrevistas; e,

¹⁸ Yahoo!Br: Site de Busca na Internet (<http://br.yahoo.com/>)

¹⁹ Cadê?: Site de Busca na Internet (<http://www.cade.com.br>)

por fim, através dos bancos de dados da Revista Cidades e do CONIP²⁰. Nesta primeira amostra foram identificados 170 web sites governamentais que se encaixavam dentro dos objetivos da pesquisa.

Nesta primeira amostra foi feita uma observação preliminar com o objetivo de identificar os sites que iam além da divulgação institucional e ofereciam serviços mais sofisticados ao cidadão. Desta forma, foi feita uma triagem para que só fossem analisados com mais detalhe os sites que ofereciam, no mínimo, informação ou relacionamento intermediários, ou transação básica, segundo definição apresentada anteriormente na metodologia de análise de sites.

Desta triagem foi definida a amostra final a ser estudada, que apresenta 75 Web sites de governo, sendo 24 Federais, 35 Estaduais e 16 Municipais. Esta amostra sugere que os sites estaduais são os que estão com uma maior oferta de serviços eletrônicos reais aos cidadãos.

Nível de Governo	Amostra	
	Quantidade	% Total
Federais	24	32,0
Estaduais	35	46,7
Municipais	16	21,3
Total	75	100,0

Tabela 1: Características da amostra

²⁰ CONIP 2000: Congresso de Informática Pública

1.2. Análise dos serviços de divulgação de informação

1.2.a. Informações no nível básico

Neste item estão as informações mais comuns que podem ser encontradas nos sites governamentais analisados sem o uso de recursos interativos, ou ferramentas específicas da Web.

Como mostra a tabela 2, as informações institucionais estão presentes em mais da metade dos sites analisados, com índice de 56%. Os números extraídos da amostra demonstram que os sites municipais são os que mais divulgam esse tipo de informação (63%).

	Institucionais	Notícias	Institucional	Publicações	Legislação	Bug 2000
Federal	54%	71%	54%	63%	79%	21%
Estadual	54%	57%	54%	20%	60%	9%
Municipal	63%	56%	25%	13%	69%	19%
Total	56%	61%	48%	32%	68%	15%

Tabela 2: Informações institucionais, notícias, institucionais, publicações, legislação, bug do ano 2000

A pesquisa demonstrou que 61% dos sites analisados nos três níveis de governo – Federal, Estadual e Municipal – oferecem notícias, sendo que nos sites federais é onde mais se encontra esse tipo de informação, 71%. Informações institucionais, como demonstra a tabela 2, estão presentes em aproximadamente 48% dos Web sites governamentais amostrados. Quanto à legislação vigente, 68% dos sites apresentam informações esclarecedoras sobre seus pontos. Informações e dicas sobre Bug do ano 2000, aparecem em apenas 15% dos sites da amostra.

Há muitos exemplos de informações que são encontradas nos sites analisados, que embora estejam sendo classificadas na categoria básica por causa da baixa interatividade, são úteis para o cidadão. O Governo Federal manteve durante o ano

de 1999 um site específico para informar os cidadãos sobre o problema do ano 2000 (<http://www.a2000.gov.br>), com tabelas informando o estágio de solução do problema nos diversos órgãos do governo, disponibilizando ainda, cartilhas informativas e detalhes do Plano Nacional de Contingências. A Receita Federal (www.receita.fazenda.gov.br) apresenta em seu site um conjunto bastante amplo de informações sobre a legislação relacionada a tributos e arrecadações.

Os estados também oferecem informações úteis aos cidadãos em seus sites. O site do Serviço de Atendimento ao Cidadão na Bahia (<http://www.sacnet.ba.gov.br/>), organizado pela Secretaria e Administração do Estado, oferece informações sobre a condição das praias e uma Cartilha da Mulher. O site do Governo de Minas Gerais (www.netminas.mg.gov.br) apresenta o demonstrativo de despesas com pessoal, organizados por secretaria e outros órgãos do estado.

No nível municipal, o site da prefeitura do Rio de Janeiro (<http://www.rio.rj.gov.br>), por exemplo, apresenta informações turísticas com detalhes sobre parques, teatros, museus, centros culturais, hotéis, áreas de esporte e lazer, além de roteiros e dicas para o público infantil. O site de Blumenau (<http://www.blumenau.sc.gov.br>) disponibiliza horários de saídas e chegadas de ônibus nos diversos terminais, selecionados por dia da semana e linha urbana. O site de Santo André (<http://www.santoandre.sp.gov.br>) oferece os resultados de uma pesquisa semanal da cesta básica realizada em supermercados na região.

1.2.b. Informações no nível intermediário

Neste item estão as informações que são obtidas a partir da utilização de algum recurso específico da Web.

	Links	Downloads de Textos	Busca
Federal	54%	50%	21%
Estadual	71%	23%	29%
Municipal	38%	25%	31%

Total	59%	32%	27%
-------	-----	-----	-----

Tabela 3: Links, Downloads de textos, Busca

A Tabela 3, mostra que a presença de links para outros Web sites, recurso básico da Web, é mais freqüente em sites Estaduais (71%). Downloads de textos, estão presentes em 32% dos Web sites governamentais. Os sites federais são os que mais disponibilizam esse tipo de recurso a seus usuários. As chamadas ferramentas de busca, são disponibilizadas aos usuários em 27% dos sites estudados. Nesse aspecto, os sites municipais apresentam uma vantagem em relação aos demais, sendo que 31% desses sites apresentam esse tipo de recurso.

Um exemplo muito interessante desse tipo de serviço de divulgação, pode ser encontrado em Web sites como o SEAP Online (<http://www.servidor.gov.br/>), site voltado ao atendimento do servidor público federal e que oferece, por exemplo, um “Boletim Estatístico de Pessoal” – documento de publicação mensal que traz informações como gasto da União com pessoal, distribuição por órgão e entidades da administração federal, número de servidores públicos, divisão desses por faixa de remuneração, fluxo de aposentadorias, entre outras informações que podem ser bem relevantes e esclarecedoras. Todo esse documento é disponibilizado na Web em formato PDF associado a uma ferramenta de download. Ainda, pode ser citado, dentre outros, o site do Ministério da Fazenda (<http://www.fazenda.gov.br/>) que oferece um link “Releases” voltado exclusivamente a disponibilizar arquivos em formato DOC para download. Esses arquivos trazem em seu conteúdo, notas divulgadas à imprensa, resumos de programas do governo, gráficos e outros arquivos. Exemplos nessa mesma linha, podem ser encontrados também nos sites do Ministério da Justiça (<http://www.mj.gov.br/>) e Prefeitura Municipal de Londrina (<http://www.londrina.pr.gov.br/>) dentre muitos outros.

1.2.c. Informações no nível avançado

Nesse item estão a utilização de recursos de customização da informação dentro dos sites, como a assinatura de listas de correio eletrônico para o recebimento e atualização de informações.

	Customização	Vídeo
Federal	4%	-
Estadual	6%	-
Municipal	13%	13%
Total	7%	3%

Tabela 4: customização de informações e vídeos

Como demonstra a tabela 4, os três níveis de governo – Federal, Estadual, Municipal – praticamente não utilizam recursos desta categoria, sendo que apenas 7% dos sites amostrados fazem uso da customização e apenas 3% fazem uso de vídeos explicativos. Os Web sites governamentais municipais são, dentre os demais, os que mais disponibilizam esse tipo de recurso.

Um exemplo inovador e interessante dentro dessa categoria de serviço foi encontrado no site da Prefeitura Municipal de Florianópolis (<http://www.pmf.sc.gov.br/>). Trata-se da disponibilização de imagens online, obtidas por meio de câmeras espalhadas pela cidade, que permitem aos cidadãos de Florianópolis verificar a situação do trânsito nesses pontos e decidir sobre caminhos alternativos, ou esperar um pouco antes de sair para a rua e enfrentar o trânsito.

A possibilidade de criar uma relação customizada para o recebimento de informações é um tipo de serviço, considerado nos moldes dessa pesquisa, como um serviço de divulgação de informação de nível avançado. Constitui um bom exemplo de serviço prestado por meio de Web sites governamentais, pois funciona um canal eficiente de divulgação de informações, pode aproximar entidades governamentais e cidadãos. A Secretaria da Fazenda do Rio de Janeiro (<http://www.sef.rj.gov.br/>), por exemplo, oferece em seu site um serviço com essas características. Permite ao usuário que se cadastre no banco de dados do site para receber, sempre que houver,

notícias, textos sobre assuntos específicos e outros documentos que possa interessar aos usuários do site. A Prefeitura municipal de Recife (<http://www.recife.pe.gov.br>), do IBAMA (<http://www.ibama.gov.br/>), Procuradoria Geral do Estado de São Paulo (<http://www.pge.sp.gov.br/>), também oferecem esse tipo de serviço com as mesmas características.

1.3. Análise dos serviços de transação

1.3.a. Transação no nível básico

Neste item são considerados os serviços que envolvem a possibilidade de transação efetiva com as entidades do governo, embora estejam aqui excluídos os serviços de transação que levam a alterações a um banco de dados do órgão público que mantém o Web site. São principais exemplos desta categoria de serviço, as consultas diversas a processos, CEP, informações sobre veículos e consultas a solicitações de serviços feitas.

	Disponibilização de Consultas	% Total
Federal	10	42%
Estadual	21	60%
Municipal	11	69%
Total	42	56%

Tabela 5: Disponibilização de consultas em Web sites governamentais brasileiros

A tabela 5, mostra que pouco mais da metade dos Web sites governamentais analisados apresentam algum tipo de consulta, 56%. Em 69% dos Web sites municipais há ocorrência desse tipo de serviço de transação. Os Web sites estaduais e federais apresentam municipais esse tipo de serviço com um nível de ocorrência menor: 60% e 42%, respectivamente.

Consultas	Processos	Solicitações	Veículos
Federal	29%	0%	0%
Estadual	29%	6%	26%
Municipal	56%	19%	19%
Total	35%	7%	16%

Tabela 6: Consulta a processos, solicitações e informações sobre veículos

A Tabela 6, apresenta o desmembramento do serviço de consulta oferecido nos Web sites governamentais. Esse serviço passa a ser dividido em: consulta de processos, consulta a solicitações feitas e consulta a informações sobre veículos. Esse último engloba consulta a multas e a pontuações na CNH – Carteira Nacional de Habilitação. Pela análise dos dados tabelados é possível verificar que a consulta a processos ocorre em maior parte dos casos, mas existem também casos de consultas a CEP, telefones e a endereços.

Consulta a processos em tramitação são serviços de transação que podem ser encontrados em diversos sites, sejam eles federais, estaduais ou municipais. Esse tipo de ferramenta pode ser encontrada em sites como o do Ministério do Trabalho (<http://www.mte.gov.br/>). Nesse Web site o interessado precisa informar, nos campos de formulário presentes na página, dados como o número do processo, nome do interessado, ou um protocolo específico, para que obtenha informações sobre a tramitação de seus processos. De mesma lógica e forma de apresentação, serviços de consultas a processos podem ser encontrados nos sites Redecidadão (<http://www.pr.gov.br/redecidadao>), do Governo do Paraná e Sampa, da Prefeitura Municipal de São Paulo (<http://portal.prodam.sp.gov.br/>), além de outros.

O serviço de consultas a informações sobre veículos, com posições sobre multas e pontuação de infrações de trânsito marcada na Carteira Nacional de Habilitação (CNH) pode ser encontrado em vários sites. Exemplo de sites que oferecem este tipo de serviço são o Detran-BA (<http://www.detran.ba.gov.br/>), o site da Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto (<http://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/>), site Sampa da Prefeitura Municipal de São Paulo (<http://portal.prodam.sp.gov.br/>) e outros. Vale frisar que a maioria dos serviços de consulta seguem a mesma lógica dentro dos

sites. A consulta é realizada a partir de pelo menos uma informação fornecida pelo usuário.

Consulta a CEP é um outro tipo de serviço de transação que já é oferecido pelos Web sites governamentais e pode ser encontrado nos sites da Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto (<http://www.ribeiraopreto.sp.gov.br>) e o da Empresa de Fomento a Informática de Pernambuco (<http://www.fisepe.pe.gov.br>). Por esse serviço qualquer cidadão pode descobrir o número do CEP, informando apenas o endereço nos campos de pesquisa discriminados no site.

1.3.b. Transação no nível intermediário

Neste item são considerados os serviços que envolvem a possibilidade de se efetuar transações com entidades governamentais envolvendo acesso e alteração no banco de dados do Web site. Neste caso estão destacadas as solicitações a serviços que devem ser entregues fora do ambiente da Internet. São exemplos desta categoria de serviço de transação, as operações de cadastramento e solicitação de serviços públicos. Como mostra a tabela 7, os serviços de transação intermediária ainda são pouco exploradas nos Web sites governamentais brasileiros. Tanto o serviço de cadastramento através do site como as solicitações de serviços público com finalidades variadas aparecem nos Web sites governamentais brasileiros, embora ainda em percentuais relativamente baixos.

	Solicitações	Cadastramentos
Federal	0%	8%
Estadual	14%	14%
Municipal	50%	19%
Total	17%	13%

Tabela 7: Solicitações e Cadastramentos

Apenas 17% dos sites analisados oferecem operações de solicitação de serviços e apenas 13% dos sites analisados oferecem operações de cadastramento. Os Web sites municipais são os que apresentam esses serviços com maior frequência.

Solicitação de Serviços Públicos, como iluminação de vias públicas, falta de água, pavimentação de vias e outros são exemplos deste nível de transação. Esse tipo de solicitação de serviço pode ser encontrado nos site da Prefeitura Municipal de Vitória (<http://www.vitoria.es.gov.br/>), na cidade de São Paulo no site do SAC-SP (<http://sac.prodam.sp.gov.br/>), no site da Prefeitura Municipal de Santo André (<http://www.santoandre.sp.gov.br/>), no site da Secretaria de Serviços Públicos do Rio de Janeiro (<http://www.rio.rj.gov.br/smo/>), no site da Prefeitura Municipal de Porto Alegre (<http://www.portoalegre.rs.gov.br/>).

Todas essas solicitações podem ser conferidas pelos solicitantes através de uma consulta simples no banco de dados do site. O usuário deve informar o número de sua solicitação nos campos descritos nos formulários para saber como seus problemas estão sendo atendidos pelos órgãos de governo responsáveis. Serviços com este mesmo perfil estão também disponíveis nos sites do SAC-SP (<http://sac.prodam.sp.gov.br/>), SAC-BA (<http://www.sacnet.ba.gov.br/>), e da Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto (<http://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/>)

Cadastro feito através da Web é outra das opções desta categoria de serviços. Dentro da gama de possibilidades que esse tipo de serviço oferece ao usuário, alguns exemplos interessantes podem ser destacados. São eles:

No site ComprasNet (<http://www.comprasnet.gov.br/>), há uma opção serviço de cadastro, pela qual, qualquer empresa pode ser incluída no quadro de possíveis fornecedores do governo e assim, participar dos diversos processos de licitação que o governo promove.

Informar aos órgão públicos uma mudança de endereço também deixou de ser dor de cabeça para o cidadão. Pelo menos para aqueles que moram em Belo Horizonte e tem a sua disposição, no site da prefeitura (<http://www.belo Horizonte.mg.gov.br/>),

um espaço de cadastro reservado só para isso. Preenchendo os campos necessários as empresas que lhe fornecem luz, água, gás, etc. serão automaticamente informadas da mudança e sua contas chegarão sempre no lugar certo.

A Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto cadastra em seu site (<http://www.ribeiraopreto.sp.gov.br>) o cidadão que procura emprego dentro ou fora do setor público. Qualquer cidadão pode se cadastrar no banco de dados do site, preenchendo um formulário simples, com seus dados pessoais e sua expectativa de cargo a ocupar. Caso haja alguma vaga o cidadão é informado via e-mail. A partir desse momento inicia-se o processo padrão de seleção que ainda ocorre fora do ambiente da Internet.

1.3.c. Transação no nível avançado

Nesta categoria estão os serviços disponibilizados nos Web sites governamentais, que possibilitem ao usuário receber uma resposta a sua solicitação pela própria Internet. É o caso de serviços que podem ser entregues on-line pelo próprio site, como uma solicitação de cópia de um boletim de ocorrência, por exemplo. O recebimento dessa cópia via e-mail, é o que determina a classificação desse tipo de solicitação como sendo um serviço de transação avançada.

	Solicitação de Documentos	Download de Formulários	Solicitação de Alvará
Federal	0%	4%	0%
Estadual	6%	11%	0%
Municipal	25%	13%	6%
Total	8%	9%	1%

Tabela 8: Solicitação de Documentos, Download de Formulários, Solicitação de Alvará

	Matrícula	Abertura de Processos	Emissão de DARF
Federal	0%	0%	4%

Estadual	3%	0%	0%
Municipal	0%	6%	0%
Total	1%	1%	1%

Tabela 9: Inscrição para matrícula, Abertura de Processos, Emissão de DARF

Como pode ser observado pela análise dos dados apresentados pelas tabelas 8 e 9, os serviços de transação avançada ainda não são oferecidos com frequência nos Web sites governamentais brasileiros.

Sem filas e sem demora é o serviço de inscrições para matrículas oferecido pelo site **matrícula 2000** (<http://www.matricula2000.rj.gov.br/>), oferecido pela prefeitura do Rio de Janeiro, pelo qual os cidadãos interessados podem, sem dificuldades, inscrever seus filhos para o ano letivo. Esse serviço segue a mesma lógica dos demais serviços de cadastro e consiste no fornecimento de dados pessoais do pretendente a vaga. Via de regra é enviado ao pretendente um comprovante válido, de que a inscrição foi feita. Se não há vagas para todos os interessados, pelo menos o governo pode oferecer através da Internet um pouco mais de conforto àqueles que precisam inscrever seus filhos em escolas da rede pública.

Depois de ter seus documentos furtados, todos os cidadão são obrigados, por razões de segurança, a requerer um Boletim de Ocorrência que descreve e comprova o acontecido. Para simplificar a obtenção deste documento, a Secretaria de Segurança Pública de São Paulo desenvolveu um site conhecido como DELEGACIA VIRTUAL (<http://www.seguranca.sp.gov.br/>), no qual o cidadão pode registrar o acontecido e obter um Boletim de Ocorrência sem demora e sem desconforto, através do preenchimento de um formulário no site. Nesse mesmo site, podem ser solicitadas cópias válidas desse mesmo documento para uso posterior.

Abertura de Processos via e-mail já é um serviço disponível nos Web sites governamentais. Um exemplo deste tipo de serviço pode ser encontrado no site da Prefeitura Municipal de Recife (<http://www.recife.pe.gov.br/>). No processo, por e-mail o usuário declara o pedido de abertura do processo e espera uma resposta de seu pedido de abertura de processo.

Para garantir a validade dos documentos obtidos na Internet, alguns sites, como o da Secretaria da Fazenda do Distrito Federal (<http://www.sefp.df.gov.br/>), oferece a seus usuários aplicativos para validar documentação relativa a assuntos ligados ao próprio interesse do site.

1.4. Análise dos serviços de relacionamento

1.4.a. Relacionamento do nível básico

No nível de relacionamento básico foram consideradas as alternativas de uso do site para obter informações sobre os usuários, com o objetivo de estabelecer mecanismos que possam servir de retorno sobre a qualidade dos serviços oferecidos, influenciando no aperfeiçoamento e desenvolvimento de novos produtos.

	e-mail	Formulário
Federal	79%	13%
Estadual	34%	51%
Municipal	56%	31%
Total	53%	35%

Tabela 10: e-mail, formulário

Nesta categoria de serviços foram enquadradas tanto a disponibilização no site de um e-mail genérico como formulários que podem funcionar como ferramenta de coleta de informações dos usuários que freqüentam o Web site (Tabela 10).

A oferta de serviços nesta categoria é razoavelmente bem empregada nos Web sites governamentais brasileiros. A tabela 10 divide os itens considerados nesta categoria, revelando uma maior utilização de endereços de correio eletrônico nos Web sites estudados em detrimento do uso de formulários.

1.4.b. Relacionamento no nível intermediário

Nesta categoria consideramos os serviços que além de oferecerem a oportunidade para o governo conhecer um pouco mais das características, necessidades e interesses de seus usuários, também oferecem recursos mais interativos, como a disponibilização de aplicativos com finalidades específicas para download no Web site.

	Download de Aplicativos
Federal	25%
Estadual	26%
Municipal	19%
Total	24%

Tabela 11: Download de Aplicativos

Como mostra a tabela 11, serviços de relacionamento no nível intermediário ainda são pouco explorados pelos Web sites governamentais, aparecendo em menos de um quarto dos Web sites analisados. Os sites estaduais e os federais colocam-se a frente dos sites municipais quanto à disponibilização desse tipo de serviço.

Alguns sites oferecem download de fichas cadastrais de finalidades variadas, como, solicitações de serviços públicos, reclamações e denúncias, como é o caso dos Sites Sampa (<http://portal.prodam.sp.gov.br/>), Secretaria de Serviços Públicos do Rio de Janeiro (<http://www.rio.rj.gov.br/smo/>), IBAMA (<http://www.ibama.gov.br/>), Detran-RJ (<http://www.detran.rj.gov.br/>). O processo ocorre da seguinte forma: o cidadão interessado em fazer sua solicitação, sua reclamação ou sua denúncia, efetua o download do formulário em formato DOC, edita-o imputando seus dados e os motivos que o levaram a formalizar a denúncia, reclamação ou solicitação e remete pelo correio ao órgão interessado.

Por meio de endereços eletrônicos e formulários disponíveis nos próprios Web sites, os cidadãos podem registrar suas denúncias, reclamações e ainda tirar suas dúvidas. Simples como enviar um e-mail, esses serviços de relacionamento podem ser encontrados nos sites da Secretaria da Fazenda do Distrito Federal

(<http://www.sefp.df.gov.br/>), Site da Prodepa (<http://www.prodepa.gov.br/>), Secretaria de Serviços Públicos do Rio de Janeiro (<http://www.rio.rj.gov.br/smo/>), Procuradoria Geral do Ministério da Fazenda (<http://www.pgfn.fazenda.gov.br/>), Secretaria de Segurança Pública de São Paulo – Delegacia Virtual – (<http://www.seguranca.sp.gov.br/>) entre muitos outros.

Caso um cidadão qualquer, queira saber quanto tempo precisa contribuir em sua vida para ter direito a sua aposentadoria, seu calculo pode ser feito através do site da Site da Previdência Social (<http://www.mpas.gov.br/>).

1.4.c. Relacionamento no nível avançado

Classificados como serviços de relacionamento no nível avançado estão aqueles que permitem maior grau de proximidade entre a instituição governamental e os usuários do Web site, ou que proporcionem aos usuários a possibilidade de interagirem entre si. Essa nível de interação governo/cidadão e(ou) cidadão/cidadão pode ocorrer via “chat” e (ou) fórum de discussão.

	Chat	Fórum
Federal	0%	13%
Estadual	3%	3%
Municipal	13%	6%
Total	4%	7%

Tabela 12: Chat, Fórum

Como mostra a tabela 12, serviços de relacionamento no nível avançado, praticamente não são utilizados nos Web sites governamentais. De qualquer maneira, a disponibilização de fóruns de discussão, se apresentam com maior freqüência do que os chats nos Web sites analisados.

Exemplos de uso de chat e fórum através da Web são encontrados nos sites da Prefeitura Municipal de Vitória (<http://www.vitoria.es.gov.br/>), da Secretaria

Municipal de Administração do Rio de Janeiro (<http://rio.rj.gov.br/sma/>), e do Ministério da Cultura (<http://www.minc.gov.br/>).

1.5. Comentários sobre a análise de sites

As análises presentes nesta avaliação de Web sites, apesar de fazer uso de elementos de estatística básica, não pretende ser uma avaliação quantitativa no rigor da expressão. O seu objetivo é mais avaliar as tendências e identificar os serviços que são mais utilizados e aqueles que ainda podem ser melhor explorados nos sites de governo no Brasil. Além disso, algumas conjecturas qualitativas podem ser extraídas da observação dos sites que remetem à literatura teórica de Administração Pública já mencionada neste relatório.

Não há uma política federal que articule todos os níveis de governo e tampouco um plano estratégico que direcione objetivamente recursos humanos e financeiros para o desenvolvimento do “Web Governo” em todo o país. Isso faz com que a oferta de serviços seja muito diversa de site para site, mesmo considerando níveis de governo semelhantes. Há ainda casos em que as competências sobre a disponibilização de serviços se confunde um pouco (por exemplo no caso do site do Governo da Bahia que divulga a qualidade das praias de Salvador, serviço que ficaria mais de acordo para um site municipal). Mas seria de se esperar que, numa fase ainda embrionária da utilização da Web para prestação de serviços públicos, este tipo de confusão seja comum.

Em alguns estados, entretanto, já se percebe um trabalho de coordenação mais efetiva dos sites de governo. Através da análise dos sites da Bahia, São Paulo, Minas Gerais, Paraná e Rio Grande do Sul se percebe que os governos estão procurando inovar no uso da Web, buscando uma liderança e criando portais que servem de referência ao cidadão na busca de serviços públicos.

Em outros casos, municípios fortes num determinado estado podem inclusive manter sites que fazem frente aos seus correspondentes estaduais. É o caso da cidade do Rio de Janeiro, de Vitória e de Recife, cujos sites são mais funcionais que os de seus estados, Estado do Rio, Pernambuco e Espírito Santo, respectivamente.

Ainda percebe-se que a estrutura do site pode revelar o estágio de informatização geral em que está um determinado órgão do governo. Para que certas informações sejam divulgadas elas precisam ser produzidas, ou seja coletadas e processadas, no formato eletrônico. Só numa terceira etapa (depois da coleta e processamento) ela poderá ser disponibilizada pela Web. Se o serviço envolve o acesso e alteração de um banco de dados, o órgão do governo tem que estar aparelhado para administrar a conexão eletrônica através de um canal público, como é a Internet.

Isto explica porque mesmo existindo um grande número de sites de municípios apenas uma parcela pequena deles foi analisada aqui. Um site institucional, em geral, pode ser desenvolvido sem a necessidade de interligação com nenhuma outra fonte de informação. Portanto, mesmo um município que tenha um baixo índice de automação, pode colocar o seu site institucional na Web. Mas se este mesmo município pretende oferecer aos munícipes serviços de utilidade no canal eletrônico, a integração tem de existir num nível mais profundo. A categoria de sites municipais foi a que sofreu um maior nível de descarte entre a primeira e a segunda amostras consideradas neste trabalho: dos sites considerados na primeira amostra houve um descarte de cerca de 70% dos sites de município.

A oferta de serviços reais aos cidadãos no site também pode dar mais estabilidade ao site. Numa outra pesquisa em sites de governo que levou em consideração apenas os sites municipais²¹ se apontou que havia um grande índice de “desaparecimento” de sites de cidades. É de se esperar que um site que ofereça benefícios reais para os seus usuários tenda permanecer por mais tempo em atividade.

²¹ A Conexão do Cidadão. Revista Cidades, ano 5 número 27, jul/ago 1999.

Se muitos dos municípios foram descartados da análise porque não ofereciam serviços reais, aqueles que ficaram na segunda amostra mostraram uma oferta de serviços acima da média dos estados e do governo federal em quesitos importantes. A divulgação de informações e o relacionamento de nível avançado, assim como as transações nos três níveis apareceram nos municípios com destaque percentual maior do que nos estados e no governo federal. Isso indica que os sites municipais têm muito potencial para se desenvolver na oferta de serviços aos cidadãos.

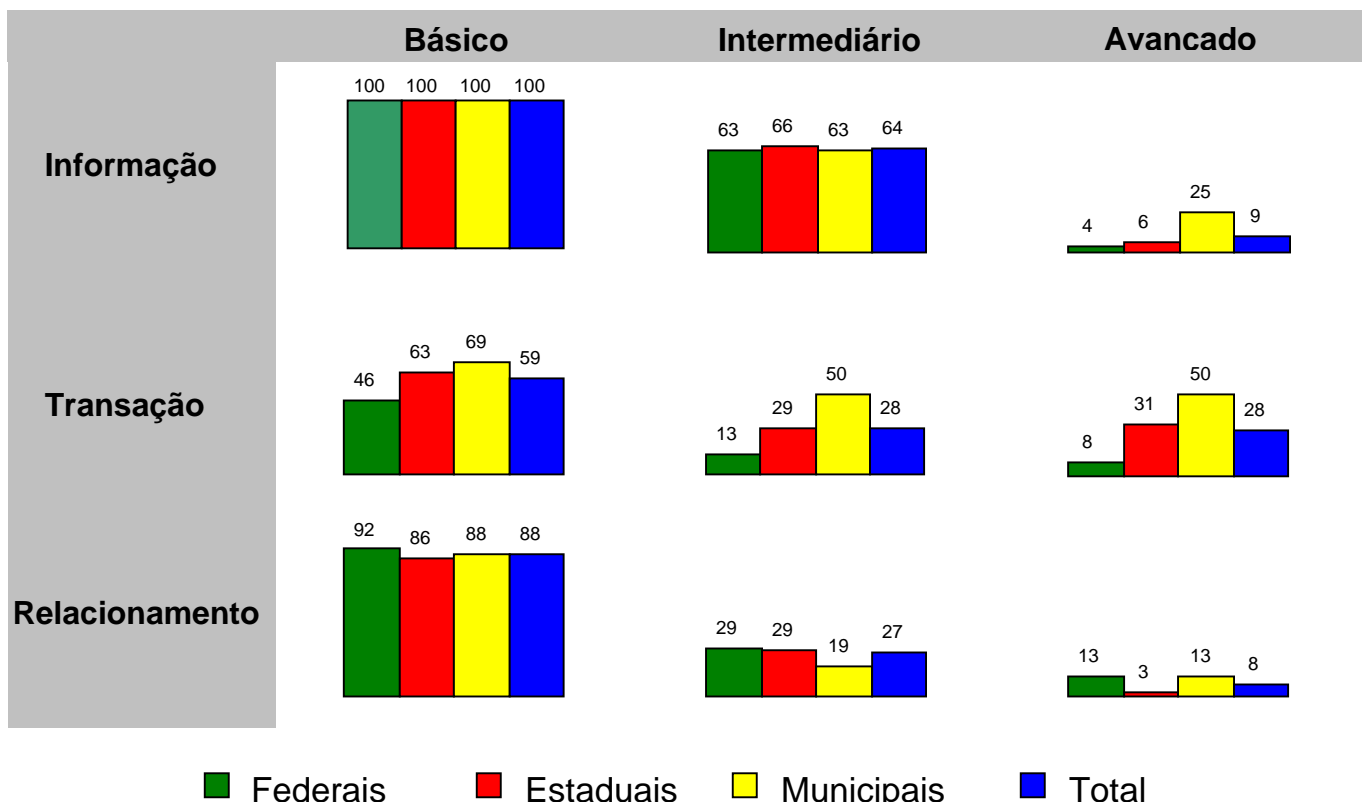


Figura 6: oferta dos serviços nos sites por categoria (em %)

Nos gráficos contidos na figura 6 pode-se observar que, na amostra analisada, os sites municipais são mais efetivos na oferta de serviços mais avançados e que os sites federais se destacam na oferta de serviços de relacionamento.

Há uma grande oportunidade para os municípios melhorarem o atendimento e os serviços públicos ao cidadão através da Internet. O governo municipal poderá, na medida em que a Internet for sendo democratizada, aumentar a quantidade e a qualidade do conhecimento objetivo sobre a população da localidade. Poderá propor políticas públicas mais precisas, além da possibilidade de usar a rede para avaliá-las.

Com relação aos sites estaduais, que compõe a maior parcela da amostra estudada, pode-se dizer que eles também estão num patamar de utilização de serviços mais elevada do que a média dos municípios, pois tiveram uma porcentagem bem menor de descarte do que os municípios entre a primeira e a segunda amostras. Além disso, os estados por terem tido um maior número de sites analisados, apresentaram muitos serviços reais à população sendo oferecidos on-line. Uma possível explicação para isso talvez seja exatamente que os estados tem a combinação adequada de estrutura informacional e coordenação política.

Os sites federais ficaram, no geral, num patamar inferior aos sites dos municípios e dos estados. Certamente, a maior quantidade de serviços públicos oferecidos ao cidadão na Internet será de estados e municípios se levarmos em conta a proximidade do cidadão com estes níveis de governo. Para o governo federal, que já se concentra mais na distribuição de informações e para quem os serviços de transação são menos expressivos, talvez uma boa possibilidade de utilização da Web esteja no nível da criação de relacionamentos mais sofisticados com os cidadãos, empresas e outros níveis de governo (municipais e estaduais). Sendo uma porta aberta para ouvir os diversos segmentos da sociedade através da Web, as informações geradas através dos sites poderiam servir de importante elemento para a elaboração de políticas públicas e para avaliação das políticas já implementadas.

Um outro ponto que foi observado na análise dos sites foi a oferta de serviço de acesso gratuito à Internet, encontrado no site de Recife (<http://www.recife.pe.gov.br/>). Anunciada como a primeira *freenet* da América Latina, a "Rede Cidadão – Informação para a Cidadania" proporciona acesso discado gratuito à Internet desde julho de 1993. Este serviço sinaliza para uma

política governamental de acesso gratuito à Internet com o intuito de ajudar os cidadãos a buscarem o uso do comércio eletrônico nos serviços públicos, assim como já está ocorrendo nos serviços privados.

Sem pretender esgotar a discussão sobre a utilização da Web nos órgãos do governo, o trabalho de análise de Web sites desenvolvido aqui possibilitou a visualização de aspectos muito interessantes de como os governos estão se apropriando do espaço virtual no Brasil. Levando-se em conta as características específicas da amostra estudada, se podem fazer inferências importantes a partir dos dados levantados, o que poderá contribuir para o aperfeiçoamento do uso da Web pelos governos nos níveis federal, municipal e estadual.

2. RELATÓRIO DAS ENTREVISTAS

A segunda parte da pesquisa de campo realizada para avaliar o uso do comércio eletrônico pelo governo se deu através de entrevistas realizadas junto a responsáveis pela execução de políticas de comércio eletrônico no âmbito do governo paulista. O objetivo destas entrevistas foi o de identificar o estágio de utilização do comércio eletrônico no Governo do Estado de São Paulo, avaliando também o nível de coordenação destas políticas.

Foram realizadas cinco entrevistas com representantes do governo paulista em diversos órgãos: Palácio dos Bandeirantes, Secretaria da Educação, Secretaria da Fazenda (2 entrevistas), na Polícia Militar²². A seguir será apresentado um resumo do que foi levantado nestas entrevistas, com destaque para o projeto de governo eletrônico e para duas aplicações de comércio eletrônico no governo: o posto fiscal eletrônico e a bolsa de compras.

²² Foram entrevistados os srs. Roberto Aguni (Palácio dos Bandeirantes), René Lapyda (Secretaria da Educação), Francisco Sobreira (Posto Fiscal Eletrônico), Walter Soboll e João Adolfo Ponchio (Bolsa de Compras), Cel. José Vicente da Silva (PM).

2.1. Governo Eletrônico no Estado de São Paulo

2.1.a. Início do processo de implantação do Governo Eletrônico

Em seu primeiro mandato, o Governador Mario Covas estabeleceu que uma das diretrizes do Governo seria o aumento da eficiência da máquina administrativa através do uso da TI na administração pública estadual. Se pretendia modernizar as Secretarias de Governo e os órgãos públicos com dois objetivos básicos:

- oferecer aos gestores do estado um acompanhamento da atuação do Governo; e
- implantar a transparência da administração pública através da disponibilização de informações do Governo que sejam de interesse da sociedade.

No início de 95, num seminário entre o Governador e os seus Secretários, constatou-se que as informações necessárias para administrar o Governo estavam disponíveis apenas em papel ou, quando em meio magnético, não era possíveis integrá-las de forma a se obter relatórios gerenciais rápidos e precisos.

Então foi decidido que seria necessário o desenvolvimento de um sistema através do qual o primeiro escalão do Governo – Governador, secretários, dirigentes dos órgãos – pudesse ter à mão as informações necessárias para a tomada de decisão e para acompanhamento da administração.

A primeira providência foi conectar o Governador, seus principais assessores e todos os secretários em uma rede que permitisse a troca informações e a comunicação entre eles. Se optou pela utilização do software *Notes*, da Lotus, para fazer esta integração, porque era uma tecnologia que havia sido testada na elaboração do programa da campanha no ano anterior. Usando um servidor *Notes* no Palácio e outro em cada Secretaria, os microcomputadores foram conectados através

da rede Renpac. Nesta rede do primeiro escalão, o servidor do Palácio interligou as máquinas do Governador, dos secretários e dos assessores – e em cada secretaria o mesmo esquema foi repetido.

Quando se decidiu que iria ser montada a rede, uma equipe do próprio Palácio do Governo foi em cada Secretaria e interligou os gabinetes do secretário, do chefe de gabinete, do secretário-adjunto e de alguns assessores. Esta iniciativa partiu diretamente do Palácio, pois se fosse esperar que cada Secretaria fizesse isto, o processo não teria acontecido na velocidade que se desejava.

Inicialmente, alguns secretários menos afeitos ao uso de computadores pediram para tirar o micro da sua sala e transferí-lo para a mesa da sua secretária. Mas a determinação explícita do Governador era para instalar um computador na sala de cada Secretário de Governo. Aquele que quisesse um para a secretária deveria solicitar outro e não dispor do seu. Nestes casos, a secretária passou a ter uma estação ligada na estação do seu chefe, mas com senha de correio eletrônico própria

E veio a questão do acesso à caixa postal. Se o secretário de governo permitisse que as suas secretárias tivessem acesso à sua caixa postal pessoal, elas poderiam ler mensagens contendo informação confidencial do Governador para o Secretário. O recado foi claro: se a secretária abrisse uma mensagem endereçada pessoalmente ao chefe da pasta, a responsabilidade seria deste chefe. Um recibo emitido pelo sistema de correio eletrônico do *Notes* permite identificar quem de fato abriu determinada mensagem. Se a secretária estiver abrindo a caixa postal do seu chefe, o Governador saberia porque existe um recibo com esta informação. Um dirigente do governo, por mais confiança que tivesse na sua secretária, não poderia permitir que outra pessoa lesse uma correspondência confidencial do Governador.

Com Governador, secretários e dirigentes de órgãos e empresas interligados, se disponibilizaram os serviços de rede como correio eletrônico e um software de administração de agenda – o *Organizer* da própria Lotus. O Governador e sua assessoria passaram então a marcar as reuniões do secretariado exclusivamente via

correio eletrônico. Foi quando alguns secretários começaram a faltar em reuniões, porque não tinham o hábito de usar o correio eletrônico.

Isto mudou a postura de diversos secretários, que passaram a solicitar treinamento em informática. Embora existissem secretários mais habituados ao uso do computador, outros só sentiram a importância da utilização do correio eletrônico quando foi estabelecido que esta seria a via prioritária de comunicação entre o Governador e seus colaboradores.

Na prática, o correio eletrônico se tornou o primeiro instrumento da modernização pretendida pelo governo, forçando os próprios membros do primeiro escalão governista a aderir à mídia eletrônica para a comunicação básica.

Em seguida, foram implementados uma série de aplicativos de gestão. Aliados com a Prodesp, que passou a ser uma parceira na implantação do projeto de modernização, iniciou-se a montagem do que foi chamado de Sistema Estratégico de Informações.

2.1.b. Implantação do Sistema Estratégico de Gestão

Quando o governo Covas assumiu, não havia caixa para saldar todos os débitos do estado. O Governador queria ter controle sobre os gastos gerais do Estado e as informações sobre o quanto gastava e com o quê se gastava eram incompletas. As contas que eram mais facilmente controladas eram a de Recursos Humanos e a de Obras e Investimentos.

Mas contas de locação de imóveis que o Estado utilizava para funcionamento de seus órgãos e secretarias e aquela sob a rubrica de serviços de terceiros eram muito pesadas e foram identificadas de início como sendo as que deveriam ser monitoradas mais eficientemente. Apenas a conta de serviço de terceiros, girava por volta de 120, 130 milhões de reais/mês, em 95, em despesas que o estado tinha de

pagar. Então, o primeiro sistema de gestão foi desenvolvido para gerenciar estas duas contas: imóveis e terceiros.

Foi feito inicialmente um cadastro simples de serviços terceirizados e um cadastro de locação de imóveis. O que se queria saber no cadastro de serviços terceirizados era quem contratou, o órgão contratado e a empresa contratada. Foi criada uma tipologia de serviços que ia um pouco além: qual era o serviço contratado, qual a unidade de medida do serviço e alguns dados do contrato: o valor, data de início, data de término, etc., além do valor gasto no mês e a quantidade física. Sabendo o valor gasto e a quantidade física, se conheceria o preço unitário do serviço especificado no contrato.

Com estas informações se poderia fazer algumas análises simples. Por exemplo, todos os órgãos terceirizam vigilância, limpeza e alimentação de funcionários. Com a implantação do sistema foi possível comparar o quanto cada órgão gastava com estes serviços. Percebeu-se, então, que havia uma dispersão de preços muito grande. Algumas vezes, quanto maior a quantidade, maior o preço unitário, contrariando regras básicas de economia.

A organização destas informações em meio eletrônico permitiu que o Governador e seus colaboradores diretos pudessem monitorar os gastos em cada órgão do Estado com o objetivo de se estabelecer valores padronizados para os custos dos serviços terceirizados. Numa reunião foi apresentado a todos os secretários e dirigentes o quanto cada um gastava com serviços de terceiros apontando em que serviço se gasta mais em termos de preço unitário.

Os contratos foram separados por tipo de serviços, ordenados e classificados por fornecedor, e dentro de cada fornecedor, o de maior e o de menor preço. Com esse instrumento ficou fácil de perceber que haviam vários contratos de uma mesma empresa com vários órgãos e cobrando preços diferentes para o mesmo tipo de serviço.

Ao ordenar os contratos por órgão estatal, percebeu-se também que algumas empresas só prestavam serviços para determinadas Secretarias. Ou seja, existia um *lobby* formado por parte dos contratados para prestação de serviços e os preços eram impostos ao governo.

Os valores eram completamente discrepantes entre uma Secretaria e outra porque nunca antes tinha havido condições para um Secretário verificar, do seu microcomputador, todos os contratos de um mesmo serviço que o Estado tem. Sabendo o quanto cada Secretaria paga por um determinado serviço, pode-se analisar todos os contratos que uma empresa tem com Estado e verificar o quanto se está cobrando em cada um.

Com isso se procurou estabelecer valores-referência para serviços contratados pelo Estado. Todos os contratos de cada serviço foram então classificados por preço unitário e se estabeleceu o terceiro quartil como ponto de corte, ou seja, se 75% dos órgãos do Estado, ao contratar um determinado serviço, conseguem pagar até um certo valor, o que a maioria paga, todo mundo deve pagar igual. A referência de preço passou a estar entre a mediana e o terceiro quartil dos valores unitários dos serviços.

Os contratos cujos preços estavam muito baixos, tinham que ter uma explicação do porquê da distorção. Aqueles contratos que estavam no quarto quartil, portanto na faixa dos 25% acima do valor-referência, tiveram que ser renegociados ou justificados.

Como exemplo, pode-se tomar o caso do serviço de vigilância: a média na época era de R\$2,80 por homem/hora e alguns órgãos pagavam R\$22! Quase dez vezes mais! Em um mês de negociação com as empresas fornecedoras, já houve redução dos custos do governo.

Com base nestas ferramentas de gestão, nos primeiros quatro meses de governo foram feitas diversas negociações, e depois foram estabelecidos critérios para o acompanhamento semestral desses contratos de terceiros. A cada seis meses, em

janeiro e julho, todos os órgãos informam quanto se gastou naquele mês e qual o valor pago. Só com estas informações, foi estabelecido um sistema de monitoramento. Faz-se as análises, mostra-se as gestões de custos e são estabelecidos os valores semestrais. Com esta metodologia, se conseguiu de forma simples estabelecer uma economia no custo de administração do Estado.

A dificuldade inicial foi obter as informações dos contratos em cada órgão. Apenas seis meses após início do processo de implantação deste serviço, em julho de 1995, se conseguiu chegar ao número de 6 mil contratos analisados. Isto porque os órgãos do governo não conseguiam (ou não queriam) enviar as informações de seus contratos para o Palácio. Esta dificuldade para obter as informações foi vencida à custa da intervenção pessoal do Governador, que passou a pressionar aqueles que estavam atrasados no fornecimento das informações para alimentar o sistema.

Com locação de imóveis o processo foi semelhante. Desde de janeiro de 1995 o governo do Estado de São Paulo estima ter economizado cerca de 3 bilhões de reais apenas administrando os contratos de locação de forma mais eficiente.

Como na prática não é um secretário ou um dirigente do órgão que faz um contrato, mas sim a sua área de contratação, esta ferramenta é útil também para o funcionário que está elaborando o contrato. Daí a necessidade de ampliar os terminais desta rede para dar esta informação a outras pessoas dentro do governo. A este processo se denominou verticalização.

A rede executiva interligando o primeiro escalão tem cerca de 250 pontos e em cada secretaria e cada órgão do governo esta mesma rede se reproduz. Hoje 80% dos órgãos do estado estão verticalizados, ou seja, estão na Rede *Notes*. Órgãos como a Polícia Militar e a Sabesp já se verticalizaram inteiramente. Na Sabesp a rede *Notes* tem mais de 1000 estações. Em outros órgãos a verticalização ainda está num nível de gerência.

A rede não pretende chegar na mesa de cada técnico, mas cada funcionário autorizado pode ter acesso através de sua senha pessoal de qualquer ponto da rede,

utilizando um disquete que contém a sua senha criptografada. No futuro o cartão de identidade funcional que controla o ponto também vai ser o instrumento de acesso à rede.

2.1.c. A segunda fase do Governo Eletrônico

A rede do governo estadual já conta hoje com 4.500 estações instaladas interconectadas através de *frame relay* por onde passam cerca de 12.000 mensagens diárias de correio eletrônico. As pessoas começaram trocar mensagens ao invés de usar o telefone. E já está sendo contratada uma rede nova rede ATM, baseada em fibra ótica, para a região metropolitana, porque o volume da comunicação aumentou muito.

Cada uma dessas estações acessa direto a Internet. Hoje a Secretaria é também um grande provedor da Internet e possui uma ligação direta com a FAPESP através de um canal de 10Mb, que já está sendo ampliado para 34Mb. Existem ainda *links* diretos com algumas Secretarias de 2Mb.

Mas existe também um trabalho de mostrar a cada secretaria o potencial da tecnologia da informação, como um ferramenta fundamental para rever os seus processos. Não adianta informatizar um procedimento arcaico. Neste primeiro mandato o desafio era montar a rede de informações com o objetivo de gerenciamento do governo. Isto apenas já gerou um impacto muito grande.

Dentro de cada Secretaria, a rede se reproduziu com a disponibilização de um conjunto de cerca de 40 aplicativos. E todos os secretários e o Governador têm as mesmas informações de todas as secretarias. Quando encontra uma discrepância, o Governador cobra o secretário, que também pode cobrar o dirigente do órgão responsável pelo contrato.

Outro aplicativo desta rede que merece também um destaque é o chamado “Monitoramento de Decisões”. As decisões tomadas pelo Governador, prefeitos ou

deputados, são cadastradas no sistema com dados como município onde vai ocorrer, secretaria responsável, etc. Quando, por exemplo, o Governador toma uma decisão, a assessoria preenche um formulário com a data identificada. Sabe-se o dia e a hora em que o secretário recebeu e quem foi tomando essas providências. Quando um prefeito reclama que a obra não está ocorrendo ou que tal convênio não foi adiante o Governador consulta o seu notebook - com todos os aplicativos atualizados semanalmente e os dados copiados do dia anterior - e tem à mão a informação com histórico daquele caso.

Outro aplicativo importante é o “Cadastro de Obras e Ações do Governo”. Ele concentra informações sobre todas as obras e as 100 mil ações do Governo que o governo realizou desde 1995. As informações podem ser consultadas por município, por região, por tipo de ação, por secretaria, por fase em que se encontra a obra.

Muitas destas informações são de interesse geral e estão previstas para serem disponibilizadas ao público através da Internet. A maior dificuldade para que ocorra a disponibilização completa destas informações ainda é a qualidade na coleta da informação. Como se está vivendo um processo de mudança, o levantamento das informações é ainda dificultado pela falta de resposta das equipes das secretarias e órgãos quanto ao levantamento dos dados.

2.1.d. Os próximos passos do Governo Eletrônico

Para superar a carência de informações para gerenciamento do Estado, entre 1995/1998 foram alocados recursos em TI da ordem de R\$ 262,95 milhões. A primeira tarefa realizada no campo do governo eletrônico foi a interligação do primeiro escalão do Governo para melhorar a comunicação no nível mais alto do administração pública estadual e implantar sistemas gerenciais de informações que permitissem a gestão e o acompanhamento das ações do Estado

O governo eletrônico, no primeiro mandato chegou ao ponto de organizar todas as informações internas do governo com o objetivo de gestão administrativa. Ainda no final do primeiro mandato o Governo do Estado de São Paulo montou a sua home page na Internet. Já está previsto para ser lançado nos próximos meses o portal do Governo, que pretende ser um ponto de partida para qualquer cidadão ou empresa localizar uma informação sobre qualquer serviço público do Estado. Neste portal devem ser incluídas também *links* para as *home pages* de municípios do Estado, desde que elas se enquadrem em certos padrões mínimos.

Para o segundo mandato do Governo Covas, foram criadas três linhas básicas para suportar o desenvolvimento da política de implantação do governo eletrônico:

- criação de um *Conselho Estratégico de Tecnologia de Informação*, com o objetivo de planejar e implementar diretrizes para o uso da TI no estado. Esta estrutura deve se repetir no nível de cada secretaria com a instalação de Grupos de TI junto ao Gabinete de cada Secretaria de Estado.
- Ampliação da infra-estrutura do backbone da chamada Rede IntraGov, interligando redes setoriais em órgãos da administração pública estadual dentro do conceito de intranets e do Sistema Estratégico de Informações já implantado no Palácio dos Bandeirantes.
- Investimento na automação dos serviços de atendimento ao cidadão, tais como POUPATEMPO VIRTUAL, DISQUE CIDADÃO e TERMINAL DO CIDADÃO, com acesso a informações e obtenção de serviços públicos via Internet em órgãos públicos, bibliotecas, locais de fácil acesso, terminais de transportes e shopping centers.

Está prevista também como ação do governo na área da utilização da TI o uso do CARTÃO DO CIDADÃO, para permitir a identificação dos usuários dos serviços públicos em diversos níveis. Outro ponto importante da proposta de consolidação do governo eletrônico é o atendimento ao público baseado na integração com outros poderes e esferas de governo.

A proposta de criação do Governo Eletrônico dentro do Governo do Estado de São Paulo pressupõe que:

- a geração, distribuição e uso de informação deve ocorrer através de um canal bidirecional, de fácil acesso, para que ela possa ser usada produtivamente por todos, Governo, iniciativa privada ou indivíduos.
- uso intensivo de tecnologia de informação deve ser estimulada tanto para a gestão do Governo como para a interação e prestação de serviços ao cidadão.
- A informação por meios eletrônicos leva o Governo a adotar um novo paradigma para a sua relação com o Cidadão: o de Cliente do Estado.

Segundo o entendimento do Governo do Estado de São Paulo, os Pontos Chaves de Sucesso para o governo eletrônico são:

- Integração de todos os níveis e entidades de Governo através de TI
- Avaliação crítica do uso da TI no Estado
- Estabelecimento de uma política de informatização gradual e integrada, com foco na eficácia da ação do Estado e na simplicidade de uso e acesso pelo cidadão

2.2. Posto Fiscal Eletrônico

O Posto Fiscal Eletrônico (PFE) é a reprodução de grande parte do posto fiscal físico, porém, via Internet. Ele permite que todas as principais obrigações e as

informações de serviços que são prestadas nas Unidades Fiscais, sejam prestadas por um posto virtual.

Com o objetivo de informar e prestar serviço, o PFE busca também uniformizar o atendimento e aumentar a eficácia da ação que é executada nos postos tradicionais.

A necessidade de uniformização nasce da grande diversidade no atendimento que se encontrava nos diversos postos físicos existentes no estado. Apesar da legislação ser única e de existirem várias rotinas normatizando os procedimentos e os processos, acontece de um posto fiscal fazer determinado tipo de exigência que o outro não faz. Isso ocorre devido ao fator humano: pode ocorrer de um chefe num posto específico ao interpretar determinada norma e querendo obter mais controle, faça um tipo de exigência não devida. Isso faz com que os processos em determinados locais fossem dificultados.

O aumento da eficácia está relacionado com a melhoria da qualidade da informação que vai ficar disponibilizada nos bancos de dados do governo sobre as empresas. Com a efetiva normatização de processos e o acesso direto aos bancos de dados a partir do site, se conseguiu organizar informações sobre as empresas de tal forma consistente que inclusive outros órgãos que mantêm cadastros semelhantes, como a Junta Comercial e a Vigilância Sanitária, pudessem se utilizar dos dados do PFE.

Para a implantação do PFE foram realizadas pesquisas em todas as unidades fiscais com contadores e com o pessoal de atendimento para responder a questão básica: “o que você gostaria que mudasse no Posto Eletrônico?”.

O levantamento de necessidades foi realizado e descobriu-se que, das várias dezenas de formulários, documentos, solicitações, requerimentos e pedidos que entram em uma unidade fiscal, 70% do movimento estava concentrado em três documentos apenas: documento cadastral, documento de prestação de informações de débito e crédito de ICMS e documento para autorizar a fazer talão e impressos fiscais. Então privilegiou-se a implementação destes serviços *on-line*.

Outra demanda que se identificou no levantamento de necessidades foi a disponibilização de informações detalhadas e de acesso simples sobre legislação específica de forma simples e atualizada.

Assim o PFE está dividido em duas grandes áreas: informações e serviços. A área de informações trata essencialmente da legislação pertinente à área fiscal e tributária. A intenção é facilitar o entendimento e o acesso do usuário à legislação vigente, de forma rápida e possível de ser consultada sem a necessidade de possuir formação em direito. E a área de serviços, que antes exigiam diversos documentos, acompanhados de procedimentos complexos e demorados, foram concentrados num único módulo contendo os serviços mais solicitados. O PFE foi inaugurado em setembro de 98, mas a área de serviços eletrônicos para serem preenchidos diretamente pelos cidadãos funciona ainda como um módulo de treinamento, estando disponível apenas a parte que permite apenas o acesso dos próprios fiscais e de contadores cadastrados.

Outro objetivo do PFE foi atender ao Projeto de Simplificação do Atendimento ao Contribuinte, mantendo informações atualizadas, procedimentos, legislação, orientações e serviços ao contribuinte. De certa forma, este Projeto deu origem à primeira idéia de implementação do PFE.

Este projeto de Simplificação do Atendimento ao Contribuinte tem três grandes pilares:

- primeiro é a criação do PFE;
- segundo está baseado na Lei de Defesa dos Usuários dos Serviços Públicos, e prevê o oferecimento de serviços públicos de qualidade aos contribuintes, através da aplicação de conceitos de gestão pela qualidade;
- terceiro era a criação nas unidades físicas dos “módulos padrão de atendimento” para adequar o posto fiscal físico, de tal forma que ele servisse como um marketing para o posto fiscal eletrônico.

Sendo um dos vários projetos do Programa de Modernização na Fazenda²³, o Projeto de Simplificação no Atendimento, motivou o inspetor regional do Posto Fiscal de Limeira a tentar uma experiência nova. Para fazer com que os seus subordinados, que são chefes em vários postos das várias cidades daquela região tivessem um procedimento único, o inspetor de Limeira resolveu instalar uma bateria de faxes através dos quais os contribuintes mandavam os diversos documentos e a entrada de papéis no posto passou a acontecer numa única vez.

Esse inspetor de Limeira, Carlos Leone, veio a ser líder do projeto do PFE. Essa idéia da bateria de faxes, então, foi levada para a Internet e o projeto foi também apresentado a representantes do BID, que vieram fazer uma Auditoria. O sucesso do projeto acabou por levar o antigo inspetor de Limeira à coordenação de todo o Programa de Modernização.

Muitas resistências foram encontradas no processo de implementação do PFE. O projeto previa a colaboração dos funcionários atuais dos postos físicos com o objetivo de aperfeiçoar o serviço prestado. Ao serem consultados, as opiniões negativistas sobre o projeto foram um primeiro obstáculo. ‘Isto daqui não vai mudar nunca. Não adianta eu dar idéia, porque eu já dei 500 milhões de idéias e nunca mudou nada’, diziam uns. Outros apelavam para imobilismo: ‘ah, mas isto é óbvio. Não precisa gastar dinheiro para fazer eletronicamente, porque isto é o óbvio’.

O temor pela incerteza da situação profissional também ficou evidente: ‘Se acontecer um Posto Fiscal na Internet, o que vai acontecer com o meu emprego?, o que vai acontecer com o meu serviço?’. Ou então: há 10 anos que eu faço isto e faltam 5 para me aposentar e eu não quero que mude nada - eu quero do jeito que está, desse jeitinho’.

Para enfrentar esta situação, a equipe do PFE adotou a estratégia do convencimento através da valorização profissional dos funcionários envolvido com Posto Fiscal. O

²³ Patrocinado pelo BID

que se quer é a transformação do funcionário que está na linha de frente em um analista fiscal, mais do que simplesmente um “recolhedor” de documentos.

Todo esse pessoal estava envolvido em uma burocracia arcaica não conseguia ver o grau de ineficiência e retrabalho na manipulação de papel e malote. ‘Há 20 anos que eu mexo com esse papel de declaração cadastral, que eu tiro da pasta, confiro, pego um monte de documento xerox e confiro se os dados batem’, diziam estes funcionários, como se a cópia xerox de um documento fosse algo extremamente valioso.

Com o projeto do PFE, esse pessoal foi treinado e passou a valorizar os serviços pretados pelo posto fiscal de outra forma. O projeto foi vendido a eles como sendo a transformação do seu trabalho. Foi dito a eles: ‘você vai fazer agora um trabalho inteligente. Você não vai mais fazer um trabalho braçal, um trabalho bruto’. Com o reconhecimento da importância da valorização de sua auto-estima, todo esse pessoal deveria ser direcionado para a fiscalização e a arrecadação, que é, efetivamente o objetivo de um posto fiscal.

Com este discurso se conseguiu fazer uma reestruturação na qual postos fiscais minúsculos espalhados pelo Estado, com apenas um funcionário, fossem fechados. Em menos de dois meses, dos 250 postos que haviam, 43 foram fechados. E todos os funcionários foram reaproveitados. Com isso, um posto que consumia aluguel, água, luz, malote, telefone se transformou num ponto de rede, com um microcomputador conectado.

A cidade pequena que perdeu o seu posto fiscal físico, passou a contar com uma UAP, Unidade de Atendimento Padrão, compartilhando espaço com outros tipos de serviço. Esta UAP é um projeto que faz parte do processo de municipalização, e é um local definido pela Prefeitura para poder receber documentos relativos ao ICMS, por exemplo, documentos que antes eram recebidos apenas pelos postos fiscais. Nestas UAPs foram colocados os terminais que substituíram os antigos postos fiscais.

E mais postos vão fechar com a implantação completa do módulo de serviços do site: a meta é ficar com apenas 80 postos fiscais físicos. Mas o PFE deve se tornar uma ferramenta não apenas para os fiscais e os contadores, mas também para o próprio cidadão contribuinte. Pretende-se implantar também quiosques de auto-atendimento colocados em vários lugares da cidade, onde o cidadão tem a oportunidade de efetuar o recolhimento do seu tributo.

Há que se destacar também que o enfrentamento das resistências à implementação do projeto do PFE contou com o apoio decidido dos níveis mais altos da hierarquia do governo. Ou seja, desde o Governador até o coordenador do programa de modernização, passando pelo Secretário da Fazenda e pelo Coordenador de Administração Tributária, todos estavam convictos que o projeto estava na direção certa e apoiaram as ações da equipe de implementação.

Para avaliar o nível de aceitação do serviço pode-se tomar os seguintes números: dos 800 mil contribuintes ativos, 500 mil é o universo potencial de contribuintes que podem optar pelo Simples²⁴, que já pode ser utilizado através do PFE por contadores em todo o Estado; destes 438 mil estão sendo atendidos pelo PFE, cerca de 88%!

Outro critério para avaliar a aceitação do serviço é a análise das reclamações que chegam à equipe do PFE. Entre as diversas reclamações recebidas diariamente, se destacam aquelas em que os usuários reclamaram da lentidão do sistema, que o sistema esteve fora do ar para manutenção, queixas contra a legislação, e etc. Não há um único registro de reclamação pelo fato de se estar utilizando a Internet, comprovando a sua aprovação por parte dos usuários.

Por fim deve-se ressaltar um ponto importante para todo tipo de iniciativa pública, a continuidade do projeto após as eleições, caso mude o partido no poder. Segundo o entrevistado, o projeto tem obtido altos níveis de aprovação entre os profissionais que utilizam seus serviços - contabilistas, associações comerciais, empresas, entre outros - fazendo com que, quando houver mudança de governo, as entidades que

²⁴ Simples Paulista: Formulário de arrecadação simplificado lançado em novembro de 98 pelo Governo do Estado, seguindo os moldes do Simples Federal.

representam os usuários façam pressão para a continuação e desenvolvimento do Posto Fiscal Eletrônico.

2.3. Bolsa de Compras

A Bolsa de Compras é um projeto, ainda não implementado, que pretende revolucionar as compras no Governo do Estado de São Paulo. De forma sintética, a Bolsa de Compras será um grande leilão operacionalizado pela Bovespa, com o objetivo de realizar neste ambiente grande parte das compras do governo, dispensando, assim, processos complicados e longos. Este projeto se destaca não apenas pela eficiência, mas, principalmente, pela reestruturação organizacional que deverá impor ao setor público. Além disso, é importante ressaltar o grande aumento de transparência, que deverá haver, neste processo.

A idéia é eliminar o círculo vicioso no qual o governo perde porque compra mal e os fornecedores são também prejudicados porque o governo sempre atrasa os pagamentos. Em grande parte, isso acontece por causa da Lei de Licitação que se concentra no controle de processos e não no controle dos resultados (como já foi descrito anteriormente).

O primeiro passo para a criação da Bolsa de compras foi a organização das finanças públicas do Estado. Em 1996 foi implantado em São Paulo o SIAFEM – Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios – “filhote” do SIAFI²⁵, desenvolvido pela Secretaria do Tesouro do Ministério da Fazenda em conjunto com o SERPRO²⁶ utilizado pelo Governo Federal desde 1987.

A utilização do SIAFEM em toda a administração do Estado – direta e indireta, excetuando-se as universidades – ajuda a controlar a execução orçamentária em mais de 900 unidades gestoras dos poderes executivo, legislativo e judiciário,

²⁵ Sistema Integrado de Administração Financeira

²⁶ Serviço Federal de Processamento de Dados

incluindo autarquias e fundações do setor público. Este sistema é operado através de mais de 3 mil computadores por cerca de 13 mil usuários que alimentam de forma descentralizada um sistema de grande porte, gerando um banco de dados que nunca antes foi possível de se obter.

Segundo os coordenadores deste projeto, este processo impactou a metodologia de trabalho, as estruturas dos diferentes órgãos e a cultura dos funcionários, gerando desburocratização, a transparência das informações e estabelecendo um novo paradigma para a gestão do gasto público.

Com o SIAFEM implantado, observou-se que esta imensa base de dados integrada poderia ser utilizada para alavancar a geração de informações eletrônicas, obtendo um sistema de gestão muito mais dinâmico, sem papel. Daí surgiu a idéia de utilizar estas informações em termos de comércio eletrônico.

Foram então implantados outros módulos de apoio, o SIAFísico – Sistema Integrado de Informações Físico-Financeiras – e o SIGEO – Sistema de Informações Gerenciais da Execução Orçamentária. O SIAFísico tem dois módulos de cadastro, o cadastro de materiais e o cadastro de fornecedores pelos quais 75 mil materiais e 20 mil fornecedores já entraram no sistema. Com isso se pretendia estabelecer um relacionamento mais estável com os fornecedores, de uma forma mais dinâmica e muito mais transparente.

Então surge a idéia da utilização gerencial de uma base de dados como essa para obter melhores resultados para as compras do Estado. Com pessoal treinado e com a utilização de um sistema baseado em uma plataforma “baixa”²⁷, iniciou-se o processo de trabalhar as compras num outro patamar.

Em primeiro lugar, com a entrada da Internet, do e-mail, e com a utilização de intranets – para consulta de manuais, por exemplo – passou-se a privilegiar a utilização do meio eletrônico, no lugar do papel. Os editais de compra foram

²⁷ Foi implementado também o SIAFácil, com o objetivo de facilitar a entrada de dados no sistema através de uma interface gráfica, de fácil utilização pelo usuário.

disponibilizados pela Internet gratuitamente. Deixou-se de vender editais: qualquer empresa que estivesse interessada em fazer algum tipo de negócio com o Governo pode fazer o download no site. Além disso, foram também disponibilizados os preços finais de licitações anteriores, tornando mais transparente para todos – governo e empresas – uma base de preços em torno da qual se estava negociando.

Em segundo lugar, há brechas na Lei 8.666²⁸ que possibilita a utilização de processos informatizados de compras. A Lei especifica quatro modalidades de compras: a dispensa de licitação, o convite, a tomada de preços e as concorrências.

O Estado de São Paulo gastou 3,7 bilhões de reais na compra e serviços e materiais em 1999 nas quatro modalidades de compra previstas na Lei. Deste total, aproximadamente 1 bilhão foram de compras feitas através de dispensa de licitação, por se tratarem de valores inferiores a R\$ 8 mil. As compras cujos valores vão de 8 mil até 80 mil reais são feitas através de convite e acima disso estão a tomada de preços e a concorrência.

Então a idéia foi a de implantar a Bolsa de Compras nesse universo de valores mais baixos, a dispensa de licitação, para aproveitar a inexistência de restrição do ponto de vista da legislação. O projeto deverá ser implementado a partir da compra de materiais e posteriormente de serviços, que são principalmente: vigilância, limpeza e alimentação.

O comercio eletrônico e especificamente a Bolsa de Compras poderá mudar radicalmente o processo tradicional de compra. Vale ressaltar que a racionalização proveniente deste modelo deverá atingir o modelo de planejamento orçamentário e de execução do próprio. Isto é, o administrador público hoje é obrigado a gastar o que planejou sob pena de, no ano seguinte, sofrer um corte no orçamento igual ao montante não gasto. Com a bolsa de compras ficará claro o que é eficiência e o que é sobra orçamentária.

²⁸ Lei que regulamenta o processo de licitação

Atualmente, quando existe um excesso orçamentário em um órgão no final do ano, no planejamento do ano seguinte este montante é cortado do orçamento daquele órgão. O novo modelo vai privilegiar aquele órgão que compra bem. Com isso pretende-se também otimizar estoques, com a compra apenas daquilo que é efetivamente necessário. O objetivo é evitar que haja estoques de coisas velhas, compradas só para cumprir o orçamento.

Do ponto de vista organizacional, há implicações importantes que devem ser ressaltadas neste projeto. Primeiro, em relação à distribuição lógica das atividades dos servidores públicos, segundo em relação à possível resistência da burocracia pública às mudanças propostas. Sobre esses aspectos, a manifestação da equipe da Bolsa de Compras foi:

“Uma coisa é a questão do meio operacional dentro do Governo. Existe uma máquina muito grande, totalmente ocupada com o processo licitatório, atendimentos, almoxarifado, burocracia e isto não é pouco. Isto é muito. Talvez o Estado gaste até mais do que ele compra só para cuidar das compras. Algumas pessoas vivem do Estado e têm orgulho do que fazem e nem todo mundo enxerga que quando você tem mais eficiência para fazer as coisas, todo mundo ganha. O Estado, se você for ver bem, tem toda uma máquina de pessoas que estão fazendo coisas que não precisariam fazer e, em compensação, existem áreas com carência de pessoal. A população reclama que, em determinadas áreas, o atendimento não é muito satisfatório. Há muito espaço para absorver todo mundo. O Estado não vai precisar fazer nenhum tipo de corte. Muito pelo contrário. Vai alocar melhor os seus recursos humanos. As pessoas que estão aqui dentro e começaram a viver esse processo de modernização e informatização desde o começo, estão, cada vez mais, sensíveis a isto. Estão vendo que estão passando de uma atividade mecânica, meramente operacional para uma atividade mais analítica, mais aplicada e muito mais prazerosa, inclusive. Isso ajuda muito o processo de implantação da Bolsa de Compras. Ajuda a ter muito menos resistência do que seria esperado. Uns mais e outros menos, mas enxergam, que o trabalho muda. Um trabalho claramente mecânico para um trabalho um pouquinho

analítico, mais operacional, onde se usa mais a cabeça e menos as mãos. Além disso, à medida que você tem transparência, se você vier a tirar esta transparência, você vai escutar uma porção de desconfiança. Eu acho que quanto mais o Governo der transparência àquilo que está fazendo, e não tem porque esconder, quem tem porque esconder é porque não está fazendo as coisas corretamente. Então, quanto mais o Estado der transparência, mais chance há dessas coisas todas permanecerem.”

A transparência e a prestação de contas são elementos essenciais para as políticas públicas de países democráticos. O uso da Internet trará benefícios para a prática democrática do controle social do Estado. Depois da disponibilização dos balanços do Estado na Web, pretende-se também colocar outras informações de interesse do cidadão.

A disponibilização das informações sobre o andamento das obras do Estado na Internet excita a imaginação da equipe da Bolsa de Compras:

“Quando estivermos trabalhando no sistema de obras, você tem a execução física das obras juntamente com o sistema de execução financeira das obras. Paga-se à medida que a obra está sendo executada de acordo com aquele cronograma inicial e qualquer pessoa vai poder saber se a coisa está sendo executada. O cidadão chega lá e vê que certa obra está nesse sistema e está registrado que já foi pago 50%, mas, o terreno está limpo aqui ainda. Ele certamente irá cobrar, afinal de contas é dinheiro dele mesmo.”

Outro elemento importante para o sucesso da implementação da Internet no processo de compras públicas é o ordenamento jurídico. A Lei de Licitação, como já foi dito, tenta controlar o processo de compra, tentando impedir ilícitos, porém, a tecnologia, como também já foi dito, poderá mudar o foco do controle, transformando-o em um instrumento que não obstrui, não emperra, sendo assim, mais eficaz e certamente mais eficiente. Com o avanço da tecnologia, se acredita que os juristas e os legisladores irão entender que é mais eficiente o controle dos resultados do que dos procedimentos.

V. CONCLUSÃO

Este trabalho colocar um pouco mais de luz sobre o processo de adoção do comércio eletrônico pelos órgãos governamentais no Brasil. Para tanto se concentrou na análise dos serviços oferecidos em 75 Web sites municipais, estaduais e federais no Brasil e também num estudo baseado em entrevistas sobre a implementação do comércio eletrônico no Governo do Estado de São Paulo.

Sobre a análise de Web sites, pode-se dizer que a sua importância é mostrar com exemplos as diversas oportunidades que existem para a oferta dos serviços públicos on-line. E partindo de exemplos que já estão sendo utilizados em nosso país, portanto acessíveis à nossa cultura, capacidade de investimento e acesso à tecnologia.

Muito ainda se pode evoluir nesta oferta de serviços, mas é preciso que se conheça o que já está sendo feito para aproveitar a experiência dos pioneiros. Confirmando o primeiro dos pressupostos enunciados neste trabalho, pode-se dizer que a utilização de comércio eletrônico em vários níveis da administração pública municipal, estadual e federal tende a se tornar cada vez mais comum. Os sites em geral anunciam efusivamente os serviços que disponibilizam na Internet, tentando associar a imagem do respectivo governo como sendo voltado para a modernidade. Este fator pode ser vinculado com o fato da população em geral ver positivamente o uso da Web e da tecnologia.

É de se esperar que a maior limitação para a expansão destes serviços on-line seja o nível de acesso da maior parte da população à tecnologia. Com computador e linha telefônica, ou através de quiosques espalhados pelas cidades, muitos milhões de brasileiros vão certamente recorrer ao relacionamento eletrônico com o governo, como aliás já ocorre com o maior caso de sucesso do país nesta área: a entrega do imposto de renda pela Internet.

Confirma-se também o segundo pressuposto enunciado. Tanto a análise de sites quanto as entrevistas revelaram que existem benefícios com a adoção da Web pelos

governos. Estes benefícios podem ser identificados tanto pelo aumento da qualidade do serviço oferecido eletronicamente quanto pela economia gerada para o governo (e para o cidadão) com o uso do comércio eletrônico.

Além disso é de se destacar o aumento da transparência, e conseqüentemente da democratização no acesso à informação sobre as atividades do governo. Embora os projetos investigados estejam ainda em fase de implantação da disponibilização das informações sobre o governo, todos eles apontam claramente nesta direção e os sites analisados também confirmam esta forte tendência.

A melhoria do processo de compras públicas ainda deve ser melhor avaliado, após a implementação do projeto da Bolsa de Compras. Mas a expectativa é bastante positiva neste sentido. E como já vêm ocorrendo com os grandes compradores no âmbito das empresas privadas (WHITE, 1999), este parece ser um caminho natural a ser seguido pelos governos.

O estudo do caso do uso do comércio eletrônico no Governo do Estado de São Paulo, mostrou também que um projeto com esta envergadura necessita de uma coordenação a sua ação em vários níveis. O comprometimento pessoal do Governador do Estado e dos seus secretários deu força às equipes técnicas de implementação dos projetos investigados para enfrentar os diversos níveis de resistência. É interessante notar que alguns dos entrevistados anunciaram de início nas suas entrevistas que não eram ligados a partidos políticos (querendo dizer que não tinham vínculos de ordem política no governo) e que a sua ação se devia à crença no modelo de modernização do estado que estava sendo proposta por este governo atualmente no poder.

É importante destacar que a estratégia usada no Governo de São Paulo para a implementação do comércio eletrônico reforça a teoria de que para se obter sucesso no uso da Internet por governos deve-se primeiro focar na construção de um modelo interno de integração eletrônica (COPELAND & HWANG, 1999). Todos os casos ouvidos indicaram que era primordial a integração interna antes de privilegiar a ida para a Internet.

É certo que a investigação baseada apenas nas entrevistas com os responsáveis pelos projetos pode ocultar alguns pontos negativos da sua implementação. Para esta avaliação mais ampla seria necessário também ouvir aqueles que são usuários dos serviços e os funcionários que estejam tendo as suas rotinas alteradas pelos projetos de informatização. Esta pesquisa mais aprofundada, no entanto, estava fora do escopo proposto inicialmente para este trabalho.

Outras propostas de pesquisa podem ser vislumbradas a partir desta. Uma delas seria a continuidade do processo de avaliação periódica de sites na Web com a utilização do modelo empregado aqui. Com isto se poderia verificar a evolução da oferta dos serviços públicos pela Web bem como se poderia identificar novos serviços que possam estar sendo implementados no dinâmico mundo da Internet.

Nem todo o material colhido nas entrevistas foi utilizado neste relatório, para não torná-lo muito extenso e repetitivo. Entretanto o caso da implementação do governo eletrônico no Estado de São Paulo, e dos respectivos desdobramentos nas várias frentes do governo mereceria um aprofundamento que pudesse avaliar com mais detalhes o seu progresso.

Na mesma linha, outros casos de implementação de projetos de governo eletrônico no país poderiam ser também investigados, tanto a nível municipal, quanto federal e de outros estados da federação. A coleção destes casos poderia ser extremamente rica para os administradores públicos que hoje dispõe de um número muito pequeno de estudos sobre comércio eletrônico no governo comparados com estudos semelhantes desenvolvidos em empresas privadas.

Outro estudo que poderia ser desenvolvido neste mesmo campo seria o desenvolvimento de métricas para avaliar o progresso do uso do comércio eletrônico no governo. Trabalho nesta perspectiva foi desenvolvido pela The Progress & Freedom Foundation (1998) para avaliar o nível de “digitalização” nas quais os estados norte-americanos se encontram. Este trabalho, baseado na aplicação de questionários, visitas à Web sites de governos, entrevistas e artigos publicados em

revistas, estabeleceu um ranking de cada estado e é feito anualmente para avaliar o progresso realizado na área.

VI. REFERÊNCIAS

A Q & A With President Clinton. Endereço Eletrônico:

<http://www.stateline.org/story.cfm?storyid=59762> (January 26, 2000)

A Survey of Electronic Commerce. *The Economist*. May 10th 1997.

ALBERTIN, A. L. *Comércio Eletrônico: Modelo, Aspectos e contribuições de sua Aplicação*. São Paulo, Atlas, 1999.

ANEXO 9: Governo e Cidadania. Endereço Eletrônico:

<http://www.cct.gov.br/gtsocinfo/atividades/docs/versao3/anexo9.html> Site Visitado em (02/04/2000).

BACCHETTA, Marc; LOW, Patrick; MATTOO, Aaditya et al. *Electronic commerce and the role of the WTO*. Special Studies 2. WTO Secretariat. 1997.

BARROS, Sérgio Resende de. *Liberdade e Contrato: a crise da licitação*. Piracicaba: Unimep, 1995.

BATISTA, Helio. A conexão do cidadão. *Revista Cidades*, São Paulo, ano 5, n. 27, p. 26-27, Jul/Ago 1999

———, A era da cidadania eletrônica. *Revista Cidades*, São Paulo, ano 3, n. 21, p. 22-25, Abril 1998

BLOCH M., PIGNEUR, Y. e SEGEV, A. On the Road of Electronic Commerce -- a Business Value Framework, Gaining Competitive Advantage and Some Research Issues. *CITM Working Paper*. March, 1996.

BROWN, M. M, BRUDNEY, C. J. L. A. Smarter, Better, Faster, and Cheaper Government: contracting and geographic information system. *Public Administration Review*, v.58, n.4, p.335-345, Jul./Ago. 1998

CAMERON, D. *Electronic Commerce: The New business Platform of the Internet*. Charleston: Computer Technology Research Corporation, 1997.

CAMPOS, Anna M. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? *RAP*, Rio de Janeiro, v.24, n.2, p.30-50, Fev./Abr. 1990.

CHALLENGES to the Network: Internet for development. *International Telecommunication Union* (October 1999).

CLINTON, WILDER, CALWELL, BRUCE, DALTON, GREGORY. The Continuing search for the effective organization. *Rev. of Public Personnel Administration*, v.17, n.4, p.88-92

COMMERCE Net position on the White House framework for global electronic commerce. **Commerce Net Research Notes**. Note #97-03 (February 1st, 1997). Endereço eletrônico: <http://www.commercenet.com>

CONSELHO Nacional de Ciência e Tecnologia (CCT). *Ciência e Tecnologia para a Construção da Sociedade da Informação no Brasil: documento de trabalho (versão 3)*. Editores: Ivan Moura Campos, Carlos José Pereira de Lucena, Silvio Lemos Meira. Brasília DF: CCT, 1997.

<http://www.cct.gov.br/gtsocinfo/atividades/docs/versao3/indice.htm>

COPELAND, K.W.; HWANG, C. Jinshong. Building full service intranets for federal systems Internet infrastructure. *Journal of End User Computing*. Vol. 13. No. 3. 1999.

COSTA, André L. *A Lei de Licitação e a função compras da empresa privada*. Dissertação de Mestrado. EAESP-FGV. 1994.

———. Licitação, concorrência e preço: análise da Lei da Licitação com base em modelos de concorrência e formação de preços. *RAP*, Rio de Janeiro, v. 32, n. 3, p. 195-208, Maio/Jun. 1998.

DEPARTMENT of Trade and Industry – UK. Net Benefit: the eletronic commerce agenda for the UK. Foreword by Barbara Roche MP. London: DTI, 1998.
<http://www.dti.gov.uk/cii/ecom.htm> ou
<http://www.ispo.cec.be/ecommerce/docs/dti.pdf>

DERTOUZOS, Michael. *O que será: como o novo mundo da informação transformar as nossas vidas*. 1 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

DINIZ, E. Comércio Eletrônico: Fazendo Negócios Através da Internet. *Revista da ESPM*, v. 5, nº 2, p. 56-62, (Maio/Junho 1998a).

———, Web banking in Brazil. *Revista de Administração de Empresas*, vol. 38, n.3 (jul./set. 1998b).

———, Web banking in USA. *Revista de Administração de Empresas*. vol. 38, n. 4. (out./dez. 1998c).

DYSON, Esther. *Release 2.0: a nova sociedade digital*. 1 ed. Rio de Janeiro: Campus, 1998

- ELECTRONIC commerce: the risks and rewards. Edited by Diane Palframan and Andrew Tank. A Concl Report. *The conference board on the Web*. Report number 1196-97-CR. 1997.
- EPSTEIN, J. H. Government – Reducing Government Bureaucracy: reinvention experiments are turning up promising results. *The Futurist*, v.32,n. 1, p.10-11, Jan./Fev., 1998
- FARAH, Marta Ferreira Santos. Governo Local e Novas Formas de Provisão e Gestão de Serviços Públicos no Brasil. Cadernos Gestão Pública e Cidadania – Vol. 4. São Paulo: EAESP/ FGV, 1997.
- FERLIE, EWAN (et al). *A Nova Administração Pública em Ação*. Tradução de Sara Rejane de Freitas Oliveira. Brasília: UNB e ENAP, 1999.
- FLENSBURG, Per. Two research methodologies for studying user development of data systems. In: MUMFORD, E. et al. *Research Methods in Information Systems*. Proceedings of the IFIP WG 8.2 Colloquium. Manchester Business School, 1-3 September, 1984. North-Holland. 1985.
- FRANK, Robert H. Microeconomia e Comportamento. Trad. Alexandra Cunha-Vaz e Vera M. F. da Costa Empis. Lisboa: McGraw-Hill, 1998.
- GATES III, Wllian H. *Business @ the speed of thought: using a digital nervous system*. New York, 1999. ISBN: 0-446-52568-5.
- GEBAUER, Judith; BEAM, Carrie; SEGEV, Arie. Impact of the Internet on procurement. *Paper submitted to Acquisition Review Quarterly* (February 1998).
- GREENSPAN, Alan. Electronic Commerce and the digital economy. **The emerging digital economy II**. Endereço eletrônico: www.ecommerce.gov/ede/report.htm (site visitado em 20/11/99)

HERMANN, Isadora. Licitações públicas no Brasil: explorando o conceito de ineficiência por desenho. *RAUSP*, v.34, no. 2. 1999.

INTEGRATED Service Delivery Governments Using Technology to Serve the Citizen: International, Federal, State and Local Government Experiences. Endereço Eletrônico:
<http://policyworks.gov/org/main/mg/intergov/isdtitp.html> (28/11/99).

INTERGOVERNMENTAL Solutions Newsletter: worldwide perspective on reinventing government. Endereço Eletrônico:
<http://policyworks.gov/org/main/mg/intergov/febnews99.html> (28/11/99).

INTERNET Economics: a thinker's guide. *The Economist*, April 1st, 2000.

JENKINS, A. Milton. Research methodologies and MIS research. In: MUMFORD, E. et al. *Research Methods in Information Systems*. Proceedings of the IFIP WG 8.2 Colloquium. Manchester Business School, 1-3 September, 1984. North-Holland. 1985.

KALAKOTA, R. & WHINSTON, A. *Electronic Commerce: a Manager's Guide*. New York: Addison-Wesley, 1997.

LEITE, Jaci C. *Imposto de renda via Internet: inovando em serviços públicos através da tecnologia de informação*. In: XXII ENANPAD. *Anais*. Foz do Iguaçu, 27 a 30 de setembro de 1998.

LITAN, Robert E.; NISKANEN, William. *Going digital: a guide to policy in the digital age*. Brookings Institution Press. Washington, 1998.

MEASURING electronic commerce. *OECD Working Papers*, vol. V, n. 97. Paris, 1997. ISSN 1022-2227.

MEIRA, Silvio L. O povo não tem medo da Net. *Jornal da Tarde*, São Paulo, 17 fev. 2000. Informática, p. 2d

———. Se o governo comprasse on-line. *Jornal da Tarde* (11 de novembro de 1999).

MENZEL, Donald C. Www.ethics.gov: issues and challenges facing public managers. *Public Administration Review*, v.58, n.5, p.445-452, Set./Out. 1998

MUMFORD, Enid. Researching people problems: some advice to a student. In: MUMFORD, E. et al. *Research Methods in Information Systems*. Proceedings of the IFIP WG 8.2 Colloquium. Manchester Business School, 1-3 September, 1984. North-Holland. 1985.

NET benefit: the electronic commerd agenda for the UK. Endereço Eletrônico: <http://www.ispo.cec.be/ecommerce/docs/dti.pdf> (October 1998).

OECD. *Electronic Commerce Opportunities and Challenges for Governments*. Paris, 1997.

OSBORNE, David & GAEBLER, Ted. Reinventando o Governo; como o espírito empreendedor está transformando o setor público. Trad. Sérgio Fernando Guarischi Bath e Ewandro Magalhães Jr. Brasília, MH Comunicação, 1995.

OSBORNE, David. *Banishing bureaucracy: the five strategies for reinventing government*. 1 ed. New York: Plume 1997.

PAZZAGLINI FILHO, MARINO (et al). *Improbidade Administrativa: aspectos jurídicos da defesa do patrimônio público*. São Paulo: Atlas, 1998.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A Estratégia e Estrutura para um Novo Estado**. Endereço Eletrônico:

http://www.mare.gov.br/Reforma/Papers/Estratégia_P.htm Site visitado em (23/10/97).

——, **A Reforma do Estado dos Anos 90 (cont.) – Governança:** a reforma administrativa. Endereço Eletrônico:
<http://www.mare.gov.br/Reforma/Papers/Anos90d.htm> Site visitado em (23/10/97).

——, **A Reforma do Estado dos Anos 90:** lógica e mecanismos de controle. Endereço Eletrônico: <http://www.mare.gov.br/Reforma/Papers/Anos90.htm> Site visitado em (23/10/97)

PETERS, B. Guy. Administration in the year 2000: serving the client. *INT'L. J. OF PUB. ADMIN.*, v.21, n.12, p.1759-1776, 1998

PINTO, Rogério F. Inovações no fornecimento de bens e serviços públicos. *RAP*, Rio de Janeiro, v. 33, n.1, p. 135-149, Jan/Fev. 1999.

PRESIDENTIAL Directive on Electronic Commerce: memorandum for the heads of executive departments and agencies. Endereço Eletrônico:
<http://www.ecommerce.gov/presiden.htm> (20/11/99).

RIGOLIN, Ivan Barbosa. *Manual prático das licitações – Decreto-lei n. 2.300, de 21-11-1986*. São Paulo: Saraiva, 1991.

RODRIGUEZ, Carlos L. *Institutional forces influencing innovation diffusion: preliminary explorations for an emerging markets' framework*. BALAS 99 Proceedings. 1999.

SANCHES, Márcio A. R. *Programas de qualidade na administração pública do Estado de São Paulo*. Dissertação de Mestrado. EAESP-FGV. 1994.

SHAPIRO, Carl, VARIAN, Hal R. *A economia da informação: como os princípios econômicos se aplicam à era da Internet*. 1 ed. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

SILVA, Marcos F. G. da *A Economia Política da Corrupção: o escândalo do orçamento*. Relatórios de Pesquisa NPP nº 03/1995. São Paulo: EAESP/FGV, 1995.

SIQUEIRA, Moema M. Eficácia na administração pública: imposição democrática. *Revista de Administração de Empresas*. v. 30 nº 1, p. 65-72, Jan./Mar. 1990.

SOBOLL, Walter. Implantação do SIAFEM no Estado de São Paulo. *Seminário Nacional: O controle Interno no Contexto da Modernização do Estado*. Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo e Pontifícia Universidade Católica. Outubro, 1998.

Streamlining Procurement Through Electronic Commerce – Final Report.

Endereço Eletrônico: <http://www.arnet.gov/ecapmo/fianl/contents.htm> (01/02/2000).

TAPSCOTT, Don. *The digital economy: promise and peril in the age of networked intelligence*. McGraw-Hill. 1995.

TAUPIAC, C. Manage Purchasing. *International Trade Forum*, p.24-26, Jan./Fev., 1999

THE Digital State 1998: how governments are using digital technology. *The Progress & Freedom Foundation*. September 1998.

THE emerging digital economy II. U.S. Department of Commerce. June 1999.

Endereço eletrônico: www.ecommerce.gov/ede/report.htm (site visitado em 20/11/99)

THE need for standardized electronic commerce. Endereço Eletrônico:
<http://www.arnet.gov/ecapmo/fianl/execsum.htm> (01/02/2000).

US Executive Office of the President. *A Framework for Global Electronic Commerce*. The White House, July 1, 1997.

WARE, James P.; GEBAUER, Judith; HARTMAN, Amir et al. *The Search for Digital Excellence*. McGraw-Hill Book Company. Commerce Net Press, 1998.

WHITE, Gregory L. GM e Ford querem sacudir a Web: montadoras planejam fazer todas as compras pela Internet. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 6 dez. 1999. Wall Street Journal Americas

WILSON, Robert H. & CRAMER Reid (eds.), *International Workshop on Good Local Government: First Annual Proceedings*. Austin: TX/ USA - LBJ School of Public Affairs, University of Texas at Austin, 1995).

YIN, Robert K. *Case study research: design and methods*. Second Edition. Applied Social Research Methods Series. vol.5. Sage Publications. 1994.