

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

ANA JÚLIA POSSAMAI

**INSTITUIÇÕES E DESEMPENHO DO GOVERNO DIGITAL:
ARGENTINA, BRASIL, CHILE, COLÔMBIA E URUGUAI EM PERSPECTIVA
COMPARADA**

Porto Alegre

2010

ANA JÚLIA POSSAMAI

**INSTITUIÇÕES E DESEMPENHO DO GOVERNO DIGITAL:
ARGENTINA, BRASIL, CHILE, COLÔMBIA E URUGUAI EM PERSPECTIVA
COMPARADA**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais, da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Marco Aurélio Chaves Cepik

Porto Alegre

2010

ANA JÚLIA POSSAMAI

**INSTITUIÇÕES E DESEMPENHO DO GOVERNO DIGITAL:
ARGENTINA, BRASIL, CHILE, COLÔMBIA E URUGUAI EM PERSPECTIVA
COMPARADA**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais, da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Aprovado em: Porto Alegre, 6 de Dezembro de 2010.

Prof. Dr. Marco Aurélio Chaves Cepik – orientador
UFRGS

Prof. Dr. Luis Gustavo Mello Grohmann
UFRGS

Profª. Dra. Maria Ceci Araujo Misoczky
UFRGS

Agradecimentos

Aos meus pais, por sempre acreditarem e me apoiarem na busca de meus objetivos e sonhos; à minha mãe, em especial, por me ensinar a ter garra e coragem para enfrentar os desafios; ao meu pai, por mostrar-me o valor da honestidade e da humildade. À minha irmã, por fazer-me ser cada dia uma pessoa melhor. Ao amigo e orientador Prof. Marco Cepik, por ter-me aberto várias portas, por apostar no meu trabalho e por acreditar na *revolução* pela educação; a ele devo muito mais que agradecimentos. Ao amigo e colega de trabalho Diego Canabarro, pela disposição e atenção dispensada às conversas, discussões e reflexões acerca dessa e demais pesquisas; construímos esse conhecimento juntos. À Nazaré Bretas, por mostrar-me que há (muita) luz no fim do túnel da Administração Pública. Aos grandes amigos e colegas Pedro Borba e Christiano Ambros; Pedro, por fazer-me acreditar que *outro mundo é possível*; Chris, pelo apoio e carinho de sempre. Aos demais colegas do curso de Relações Internacionais, pelos grandes debates e pelas boas risadas. Ao Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT) e ao Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV), pelo constante incentivo à produção da pesquisa e do conhecimento e por apostar nos jovens graduandos. À Universidade Federal do Rio Grande do Sul e ao seu corpo docente, pelo ensino público, *popular* e de qualidade. A todos, enfim, muito obrigada.

“... a beleza de ser um eterno aprendiz...”
(Luiz Gonzaga do Nascimento Júnior)

RESUMO

Não é novidade o uso de Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) na realização das atividades governamentais. Hoje em dia, porém, revela-se crescente a possibilidade de transformação da administração pública através do emprego das TIC, seja no redesenho de processos de governo e na prestação de serviços públicos, seja na ampliação de canais de participação dos cidadãos na formulação de políticas públicas. Essa transformação tem propiciado o surgimento de um novo modelo de administração pública: a Governança da Era Digital, que tem no governo digital sua principal expressão. O governo digital materializa-se em três domínios principais: a e-administração, os e-serviços e a e-democracia, os quais suscitam a ação e a interação em redes transversais de atores dentro e fora da esfera governamental. Com efeito, novas organizações e procedimentos governamentais vêm sendo institucionalizados para fazer frente às mudanças e desafios desse novo modelo. O presente trabalho objetiva identificar as novas instituições políticas que têm surgido na Era Digital (aqui chamadas *e-instituições*) e verificar se há relação causal entre a presença de e-instituições (campo da e-administração) e o desempenho do governo digital na prestação de e-serviços e na implementação da e-democracia. Dessa forma, busca-se analisar a capacidade estatal em prover serviços públicos e fortalecer a democracia na Era Digital. O método empregado é a pesquisa comparada entre poucos casos organizados e complexos, utilizando como unidade de análise os governos centrais de Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e Uruguai. De um modo geral, identificam-se seis e-instituições: programa de governo digital, estratégias de interoperabilidade, estratégias de governança de TIC, carreira de *Government Chief Information Officers* (GCIO), liderança política da alta administração e instituições de e-liderança. Relacionando as e-instituições com os resultados do desempenho de cada país na série UN e-Government Development Survey, as conclusões apontam para a validação da relação causal que se procurou testar na pesquisa, de modo que permite recomendar-se a progressiva adoção dessas e-instituições no governo brasileiro.

Palavras chave: governo digital, governo eletrônico, instituições políticas, Governança da Era Digital, administração pública, Era Digital, Internet.

ABSTRACT

The use of Information and Communication Technology (ICT) is not a novelty in the development of governmental activities. However, nowadays it is remarkable the growing possibility of transforming the public administration through the use of ICT, either by redesigning government processes and by delivering public services, or by expanding channels for citizen participation in public policy-making . This transformation has allowed the emergence of a new model of public administration, namely the Digital Era Governance, whose main expression is the digital government. The digital government materializes itself into three main areas: e-administration, e-services and e-democracy, which altogether give rise to cross action and interaction networks of actors inside and outside the governmental sphere. Indeed, new organizations and governmental procedures have been institutionalized to cope with changes and challenges of this new model. This research aims at identifying the new political institutions that have emerged in the Digital Era (hereby called e-institutions) and check the existence of a causal relationship between the presence of e-institutions (e-administration domain) and the performance of digital government in e-services and e-democracy. In this manner, we seek to investigate the state capacity in providing public services and strengthening democracy in the Digital Era. The research method employed in the investigation is the comparative study of few organized and complex cases, using as unit of analysis the central governments of Argentina, Brazil, Chile, Colombia and Uruguay. In general, we identify six e-institutions: digital government program, strategies of interoperability, strategies of ICT governance, Government Chief Information Officers (GCIO) career, top management political leadership, and e-leadership institutions. After cross examining the presence of those e-institutions and the performance of each country in the UN e-Government Development Survey, the findings suggest the validation of the hypothetical causal relationship of this research, which gives room to recommending the gradual adoption of those e-institutions in Brazil.

Key words: digital government, electronic government, political institutions, Digital Era Governance, public administration, Digital Era, Internet.

RESÚMEN

El uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en la realización de las actividades de gobierno no es novedad. Sin embargo, hoy ha aumentado la posibilidad de transformación de la administración pública, a través del uso de las TIC, ya sea en el rediseño de los procesos de gobierno y la prestación de los servicios públicos, ya en la expansión de los canales de participación ciudadana en la formulación de políticas públicas. Esa transformación ha permitido el surgimiento de un nuevo modelo de administración pública: la Gobernanza de la Era Digital, que tiene como su principal expresión el gobierno digital. El gobierno digital se materializa en tres áreas principales: e-administración, e-servicios y e-democracia, que dan lugar a la acción y la interacción en redes de actores dentro y fuera del gobierno. De hecho, nuevas organizaciones y procedimientos gubernamentales se han institucionalizado para hacer frente a los cambios y desafíos de este nuevo modelo. Este trabajo tiene como objetivo identificar las nuevas instituciones políticas que han surgido en la Era Digital (aquí llamadas e-instituciones) y comprobar si existe una relación causal entre la presencia de e-instituciones (campo del e-gobierno) y el desempeño del gobierno digital en los e-servicios y la e-democracia. Así, se busca analizar la capacidad del Estado para prestar servicios públicos y fortalecer la democracia en la Era Digital. El método de investigación es el estudio comparativo entre (unos) pocos casos organizados y complejos, utilizando como unidad de análisis, los gobiernos centrales de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Uruguay. En general, se identifican seis e-instituciones: programa de gobierno digital, estrategias de interoperabilidad, estrategias de gobernanza de TIC, carrera de *Government Chief Information Officers* (GCIO), liderazgo político de la alta dirección y instituciones de e-liderazgo. Relacionando las e-instituciones al desempeño de cada país, según el estudio UN-Government Development Survey, los resultados apuntan a la validación de la relación causal formulada en este trabajo, de tal manera que se le recomienda a Brasil la adopción gradual de estas e-instituciones.

Palabras clave: gobierno digital, gobierno electrónico, instituciones políticas, Gobernanza de la Era Digital, administración pública, Era Digital, Internet.

Lista de Figuras

- Fig. 1: Evolução do uso das TIC nas administrações públicas
- Fig. 2: Modelo agencializado de administração pública
- Fig. 3: Modelo integrado de administração pública
- Fig. 4: Relação entre estratégia de TIC e reforma do setor público
- Fig. 5: Classificação da instituição de e-liderança do governo digital
- Fig. 6: Classificação ONTI-SGGP (Argentina)
- Fig. 7: Gasto do governo em TIC (Argentina)
- Fig. 8: Relação Gasto do governo em TIC e Gasto total em TIC (Argentina)
- Fig. 9: Relação Gasto do governo em TIC e PIB (Argentina)
- Fig. 10: Linha cronológica da institucionalização do governo digital na Argentina
- Fig. 11: Classificação SLTI-CEGE (Brasil)
- Fig. 12: Gasto do governo em TIC (Brasil)
- Fig. 13: Relação Gasto do governo em TIC e Gasto total em TIC (Brasil)
- Fig. 14: Relação Gasto do governo em TIC e PIB (Brasil)
- Fig. 15: Linha cronológica da institucionalização do governo digital no Brasil
- Fig. 16: Classificação Secretaría Ejecutiva de Desarrollo Digital - Comité de Ministros para el Desarrollo Digital (Chile)
- Fig. 16: Situação anterior à Plataforma Integrada de Servicios Electrónicos del Estado (Chile)
- Fig. 17: Situação com Plataforma Integrada de Servicios Electrónicos del Estado (Chile)
- Fig. 18: Gasto do governo em TIC (Chile)
- Fig. 19: Relação Gasto do governo em TIC e Gasto total em TIC (Chile)
- Fig. 20: Relação Gasto do governo em TIC e PIB (Chile)
- Fig. 21: Linha cronológica da institucionalização do governo digital no Chile
- Fig. 22: Classificação Agenda de Conectividad – COINFO (Colômbia)
- Fig. 23: Gasto do governo em TIC (Colômbia)
- Fig. 24: Relação Gasto do governo em TIC e Gasto total em TIC (Colômbia)
- Fig. 25: Relação Gasto do governo em TIC e PIB (Colômbia)
- Fig. 26: Linha cronológica da institucionalização do governo digital na Colômbia
- Fig. 27: Classificação da AGESIC (Uruguai)
- Fig. 28: Gasto do governo em TIC (Uruguai)

- Fig. 29: Relação Gasto do governo em TIC e Gasto total em TIC (Uruguai)
- Fig. 30: Relação Gasto do governo em TIC e PIB (Uruguai)
- Fig. 31: Linha cronológica da institucionalização do governo digital no Uruguai
- Fig. 32: Estágios do desenvolvimento dos serviços eletrônicos (Nações Unidas)
- Fig. 33: Componentes da e-Participação (Nações Unidas)
- Fig. 34: e-Government Development Index (América do Sul)
- Fig. 35: Online Services Index (América do Sul)
- Fig. 36: Telecommunication Infrastructure Index (América do Sul)
- Fig. 37: Human Capital Index (América do Sul)
- Fig. 38: e-Participation Index (América do Sul)
- Fig. 38: Desempenho do Governo Digital na Argentina (2003-2010)
- Fig. 39: Desempenho do Governo Digital no Brasil (2003-2010)
- Fig. 40: Desempenho do Governo Digital no Chile (2003-2010)
- Fig. 41: Desempenho do Governo Digital na Colômbia (2003-2010)
- Fig. 42: Desempenho do Governo Digital no Uruguai (2003-2010)

Lista de Tabelas

Tab. 1: Matriz de análise para estudo comparado do governo digital na América do Sul

Tab. 2: Quadro comparativo das e-intituições e do gasto do governo em TIC

Tab. 3: e-Government Development Index (América do Sul)

Tab. 4: Responsáveis pelo governo digital contactados

Lista de acrônimos

- ADU: Agenda Digital Uruguay
- AGESIC: Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento [Uruguay]
- ANP: Administración Pública Nacional
- APF: Administração Pública Federal
- AR: Arquitetura Referencial
- ATI: Analista em Tecnologia da Informação [Brasil]
- CEGE: Comitê Executivo de Governo Eletrônico [Brasil]
- CEPRE: Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado [Uruguay]
- CETIC.br: Centro de Estudos sobre as Tecnologias de Informação e Comunicação
- CGI.br: Comitê Gestor da Internet no Brasil
- CIO: *Chief Information Officer*
- CIS: Coordinador de Información Sectorial [Colômbia]
- CNSI: Comité Nacional para la Sociedad de la Información [Uruguay]
- COFEFUP: Comisión de Gobierno Electrónico do Consejo Federal de la Función Pública [Argentina]
- Coinfo: Comisión Intersectorial de Políticas y Gestión de la Información para la Administración Pública [Colômbia]
- CONADI: Comisión Nacional de Informática [Uruguay]
- Conpes: Consejo Nacional de Política Económica y Social [Colômbia]
- CTG: Comunidad Tecnológica Gubernamental [Chile]
- CT-GCIE: Comitê Técnico de Gestão do Conhecimento e da Informação Estratégica [Brasil]
- DAFP: Departamento Administrativo de la Función Pública [Colômbia]
- DANE: Departamento Administrativo Nacional de Estadística [Colômbia]
- DEG: Governança da Era Digital (*Digital Era Governance*)
- DESA: Department of Economic and Social Affairs [ONU]
- DGE: Departamento de Governo Eletrônico [Brasil]
- DNP: Departamento Nacional de Planeación [Colômbia]
- DSI: Departamento de Integração de Sistemas de Informação [Brasil]
- DTI: Diretoria de Tecnologia da Informação [Brasil]
- EGDI: *e-Government Development Index*

e-PING: Padrões de Interoperabilidade em Governo Eletrônico [Brasil]
ETAP: Estándares Tecnológicos para la Administración Pública [Argentina]
FIEE: Formato de Intercambio de Expedientes Electrónicos [Uruguai]
G2B: Relação de Governo para Empresas (*Government to Business*)
G2C: Relação de Governo para Cidadão (*Government to Citizen*)
G2G: Relação de Governo para Governo (*Government to Government*)
GAD: Grupo Acción Digital [Chile]
GATI: Grupo Honorario Asesor de la Presidencia de la República en Tecnologías de la Información [Uruguai]
GCIO: *Government Chief Information Officer*
GEL-POINT: Políticas de Interoperabilidad de Gobierno En Línea [Colômbia]
GEL-XML: Gobierno En Línea eXtensible Markup Language [Colômbia]
GRAT: Grupo de Racionalización y Automatización de Tramites [Colômbia]
GSISP: Gratificação Temporária do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática [Brasil]
GTTI: Grupo de Trabalho Interministerial de Tecnologia da Informação [Brasil]
i3Gov: Integração e Inteligência em Informação de Governo [Brasil]
ICT4Dev: *Partnership on Measuring ICT for Development*
MCT: Ministério de Ciência e Tecnologia [Brasil]
MP: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão [Brasil]
NCTI: Núcleo de Contratações de TI [Brasil]
NGTI: Núcleo de Governança de TI [Brasil]
NPM: Novo Gerencialismo Público (*New Public Management*)
NPT: Núcleo de Padronização Tecnológica [Brasil]
ONTI: Oficina Nacional de Tecnologías de la Información [Argentina]
ONU: Organização das Nações Unidas
OPP: Oficina de Plantación y Presupuesto de la Presidencia de la República [Uruguai]
PDGE: Planes Directores de Gobierno Electrónico [Uruguai]
PDI: Plan Director Informático [Uruguai]
PDI: Plataforma de Interoperabilidad [Colômbia]
PDRAE: Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado [Brasil]
PEFEGE: Plan Estratégico Federal de Gobierno Electrónico [Argentina]

PENTIC: Plan Estratégico Nacional en Tecnologías de Información y Comunicaciones [Chile]

PGES_uy: Plataforma de Gobierno Electrónico y Servicios del Estado Uruguayo

PISEE: Plataforma Integrada de Servicios Electrónicos del Estado [Chile]

PMG GE: Programa de Mejoramiento de Gestión - Sistema de Gobierno Electrónico [Chile]

PMO: *Project Management Office*

PNBL: Plano Nacional da Banda Larga [Brasil]

PND: Plan Nacional de Desarrollo [Colômbia]

PNGE: Plan Nacional de Gobierno Electrónico [Argentina]

PRAP: Programa de Renovación de la Administración Pública [Colômbia]

PRYME: Proyecto de Reforma y Modernización del Estado [Chile]

PSI: Programa para la Sociedad de la Información [Argentina]

PTIC: Política de Tecnologías de Información y Comunicaciones [Chile]

RED-UY: Red interadministrativa del Estado uruguayo

SERPRO: Serviço Federal de Processamento de Dados [Brasil]

SGGP: Secretaría de Gabinete y Gestión Pública [Argentina]

SGP: Subsecretaría de Gestão Público [Argentina] – ver SGGP

SINPRO: Sistema de Información Normativa y de Procesos de Administración Pública [Colômbia]

SISP: Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática

SLTI: Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação

SOA: Arquitetura Orientada a Serviços

SPA: Administração Pública Societal (*Societal Public Administration*)

Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC)

UGE: Unidades de Gobierno Electrónico [Uruguay]

UTIC: Unidad de Tecnologías de Información y Comunicación [Chile]

VUCE: Ventanilla Única de Comercio Exterior [Colômbia]

WSIS: Cúpula Mundial da Sociedade de Informação (*World Summit on the Information Society*)

XML: Extensible Markup Language

Sumário

Introdução	1
1. A Governança da Era Digital: governo digital e e-instituições	6
1.1 Do Novo Gerencialismo Público à Governança da Era Digital	8
1.2 Governo digital: e-Administração, e-Serviços e e-Democracia	25
1.3 Instituições políticas da Era Digital: as e-instituições	31
2. Governo digital na América do Sul em perspectiva comparada	48
2.1 Desenho de pesquisa do estudo comparado	51
2.2 Governo Digital na América do Sul	56
2.2.1 Argentina	56
2.2.2 Brasil	67
2.2.3 Chile	80
2.2.4 Colômbia	92
2.2.5 Uruguai	103
2.3 Governo digital na América do Sul: quadro comparativo	114
3. Mensurando o desempenho do governo digital	123
3.1 Desempenho do Governo Digital: a metodologia das Nações Unidas	125
3.2 e-Instituições e desempenho do governo digital: uma relação causal?	130
Conclusão	147
Referências	155
ANEXO	
I. Entrevista semi-estruturada às instituições de e-liderança	171

INTRODUÇÃO

As Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) produziram duas ondas de inovação na administração do Estado: a primeira relacionada ao que se pode chamar de tecnologias analógicas e ao desenvolvimento da computação de grande porte (caracterizada pela transição para os transistores e circuitos integrados, computadores de grande porte, o uso de meio magnético para armazenamento e linguagens de programação lineares e estruturadas), e a segunda relacionada com a *revolução* digital (associada ao advento da microcomputação, interface gráfica, Internet e linguagens de programação orientadas a objetos e lógicas) (CEPIK, CANABARRO, POSSAMAI, 2010a). Uma característica comum a essas duas ondas é o tratamento marginal dado pela literatura de Ciências Políticas, Administração Pública e Políticas Públicas, que consideravam as TIC como uma mera ferramenta auxiliar para a automação de rotinas; um fator a mais a ser considerado na análise do desempenho da administração pública e dos governos. Nesse ínterim, acabaram sendo os acadêmicos e técnicos da área de informática e sistemas de informações os que mais contribuíram para a análise teórica e prática da gestão governamental da TIC ao longo do século XX (HOLDEN, 2007).

Contudo, mais recentemente, muitos autores passaram a considerar que as novas Tecnologias da Informação e Comunicação da Era Digital (sobretudo a Internet) por si mesmas estavam modificando radicalmente a natureza e o modo de funcionamento da democracia, do governo e do próprio Estado (*e.g.* BIMBER, 2003; FOUNTAIN, 2001; HEEKS, 2002; OLIVER e SANDERS, 2004). Nessa linha, um novo enfoque de administração pública tem se desenvolvido, onde as TIC desempenham um papel fundamental; trata-se da Governança da Era Digital, que tem se manifestado no plano concreto através do governo digital. O governo digital faz uso das TIC para inovar a maneira de lidar com os processos de governo (domínio da e-administração), de entregar de serviços públicos (e-serviços), bem como para propiciar novos canais de interação e participação da sociedade na formulação de políticas públicas (e-democracia) (DUNLEAVY et al., 2005; WEST, 2005; HANNA, 2010; FOUNTAIN, 2003). Trata-se, portanto, de um instrumento capaz de atuar no sentido do fortalecimento da cidadania e da democracia.

Feitas essas considerações, o presente trabalho objetiva, primeiramente, analisar o desenvolvimento do governo digital nas administrações públicas centrais, através da identificação de uma série de instituições políticas característica da Era Digital (*e-*

*instituições*¹), que têm surgido para fazer frente às transformações desencadeadas pelo uso das TIC. Identificadas as e-instituições, e tendo como lente analítica o Novo Institucionalismo Empírico, buscar-se-á verificar a existência (ou não) de uma relação causal entre a presença das e-instituições e o desempenho do governo digital.

Para a análise do desempenho do governo digital, toma-se como *proxy* o Índice de Desenvolvimento do Governo Eletrônico (e-Government Development Index) e o Índice de e-Participação das Nações Unidas (NAÇÕES UNIDAS, 2010), que mensuram, respectivamente, o nível dos serviços eletrônicos (entre outros elementos) e da participação eletrônica propiciados pelos governos de cada país.

Diferentemente de estudos que abarcam apenas a prestação de serviços prestados no balcão (eletrônico), ou seja, no *front-office*, esse estudo relaciona os três domínios do governo digital e analisa os impactos de uns sobre os outros. As e-instituições compreendem a parte interna do governo digital, abrangida pela e-administração. Os índices da ONU, por sua vez, aferem o nível dos outros dois domínios do governo digital: os serviços públicos eletrônicos² (e-serviços) e a participação eletrônica (e-democracia). Esse desenho de pesquisa permite-nos avançar no estudo do governo digital para além da mera prestação de serviços eletrônicos, buscando compreender os elementos que configuram a reorganização interna da administração pública, necessária à conformação da Governança da Era Digital. Espera-se contribuir, assim, para a análise e o desenvolvendo indicadores que abarquem o *back-office* dessa transformação, relacionando as e-instituições de governo digital à capacidade estatal em prover serviços públicos e fortalecer o exercício da cidadania e a própria democracia³.

Nessas condições, o problema de pesquisa deste trabalho consiste em demonstrar *por que o desempenho do governo digital depende da institucionalização de novas organizações e procedimentos característicos da Era Digital*. A hipótese a ser testada (hipótese nula) é de que *o desempenho do governo digital depende de variáveis econômicas, sendo as boas práticas decorrentes de orçamentos de grande soma, dedicados a grandes projetos tecnológicos de modernização da Administração Pública*. Já a hipótese alternativa (hipótese de trabalho) afirma que *o bom desempenho do governo digital depende da institucionalização*

¹ Com o intuito de diferenciar as instituições políticas característica da Era Digital das demais instituições, adota-se aqui o termo e-instituições, inspirado na expressão *e-institutions* formulada por Hanna (2007).

² Além dos serviços eletrônicos (e-serviços), avaliado segundo seu estágio em uma linha evolutiva, o Índice de Desenvolvimento do Governo Eletrônico das Nações Unidas (United Nations e-Government Development Index) compreende uma medida avaliativa da infraestrutura de telecomunicação e outra do desenvolvimento do capital humano. O Índice de e-Participação, por sua vez, é composto por três dimensões: e-Infomação (e-Information), e-Consulta (e-Consultation), e-Tomada de Decisão (e-Decision Making) (NAÇÕES UNIDAS, 2005; NAÇÕES UNIDAS, 2008; NAÇÕES UNIDAS, 2010). Ver Seção 3.1.

³ Essa relação não é trivial. Como veremos adiante, o desenvolvimento do governo digital, se não acompanhado de medidas amplas de inclusão digital (infraestrutura de acesso às TIC e educação e capacitação para usá-las), pode ampliar o fosso da desigualdade entre os cidadãos com diferentes níveis de renda, estudo, etc., afetando as capacidades individuais em exercer a cidadania e a democracia.

de procedimentos e arranjos organizacionais novos, que assegurem a coordenação dos esforços e a mobilização de recursos no sentido da realização de transformações no interior da administração pública, necessárias para sustentar o desenvolvimento do governo digital.

O método a ser empregado na investigação será, primordialmente, a pesquisa comparada de poucos casos organizados e complexos, utilizando os governos centrais e suas burocracias como unidade de análise fundamental. Com base neste estudo comparado, serão testadas as inferências causais hipotetizadas.

A pesquisa toma como casos de análise cinco governos centrais na América do Sul: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e Uruguai.

De maneira a verificar a validade e a adequação da hipótese nula aqui formulada, contrastam-se, a partir do estudo comparado, os níveis de gasto do governo em bens e serviços de TIC no período de 2003 a 2010 e o desempenho do governo digital de cada país, segundo os Índices da ONU. Para configurar-se como verdadeira essa hipótese, o maior nível de gasto em TIC deve refletir-se em um melhor desempenho, nesse mesmo intervalo de tempo. Por sua vez, a fim de testar a validade e a adequação da hipótese de trabalho, indicadores institucionais são formulados e cruzados com os dados da ONU. Espera-se que quanto maior a presença de e-instituições, melhor o desempenho do governo digital do país.

O procedimento de pesquisa empregou tanto a análise de bibliografia especializada (HANNA, 2007; HANNA, 2010; ROCHELEAU, 2005; DUNLEAVY et al., 2005, DUNLEAVY et al., 2006, DUNLEAVY et al., 2010; WEST, 2005; HEEKS, 2008) e de fontes primárias (documentos, relatórios, legislação), como a realização de entrevista semi-estruturada com gestores públicos responsáveis pelo tema em cada país. Para a consecução deste trabalho, foram essenciais, também, as informações e o conhecimento adquiridos por meio da participação em eventos⁴ e cursos⁵ e a partir da atuação da autora no Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV-UFRGS), especificamente nos projetos de pesquisa “Avaliando o Desempenho do Governo Eletrônico no Brasil” (2008/2009) e “Governança de TI no Brasil - Análise da institucionalização do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática SISP” (2010), financiados pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP).

⁴ Conferência Web W3C Brasil, organizada pelo Comitê Gestor da Internet do Brasil (CGI.br) e realizada em São Paulo, nos dias 23 e 24 de novembro de 2009. Evento SISP 2010 – A TIC Agregando Valor à Ação Governamental, realizado em Brasília, DF, pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI-MPOG), nos dias 19 e 20 de julho de 2010. Mesa redonda “e-Gov e Informação: desafios para o Brasil”, realizada em Porto Alegre, RS, pelo Centro de Estudos Internacionais Sobre Governo (CEGOV-UFRGS), no dia 21 de junho de 2010.

⁵ “Governo Eletrônico – a TIC transformando e inovando o governo”, realizado em Porto Alegre, RS, pela Secretaria do Planejamento e Gestão (SEPLAG-RS) nos dias 23 e 24 de junho de 2010.

A partir do estudo do desenvolvimento do governo digital nos países selecionados, depreendem-se os objetivos secundários deste trabalho, quais sejam: identificar melhores práticas e elaborar recomendações à experiência brasileira, além de apontar potenciais áreas de cooperação entre os países.

Sendo assim, o trabalho está estruturado em três blocos. O primeiro capítulo trata dos diferentes enfoques de administração pública que se desenvolveram ao longo do final do século XX, primeira década do século XXI – sem tratá-los, porém, como tipos puros ou estágios seqüenciais. Feita breve análise da administração pública burocrática, apresentam-se o Novo Gerencialismo Público (NPM) e, sua antítese, a Administração Pública Societal (SPA). Como potencial síntese desses dois modelos, apresenta-se a Governança da Era Digital (DEG)⁶, enfoque que tem se utilizado das inúmeras oportunidades de integração e interação possibilitadas pelas TIC, de maneira que seja possível transcender grande parte das polêmicas e das limitações do NPM e da SPA. A partir dessa apresentação, trabalha-se sobre as características e domínios do governo digital, a expressão concreta da Governança da Era Digital hoje. A terceira seção desse capítulo dedica-se a identificar as e-instituições que mais recorrentemente têm surgido, com o fim de viabilizar as possibilidades e as oportunidades da DEG.

O segundo capítulo operacionaliza um estudo comparado com base nas e-instituições identificadas. Faz-se um relato histórico-cronológico do desenvolvimento do governo digital em Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e Uruguai, apontando o surgimento das e-instituições⁷ e, na medida do possível, o contexto em que se inserem. A título de fechamento do capítulo, realiza-se uma análise dos achados, sintetizada em um quadro comparativo.

Por sua vez, o terceiro capítulo visa a relacionar a presença de e-instituições ao desempenho do governo digital em cada país, analisado segundo a United Nations e-Government Survey de 2003, 2004, 2005, 2008 e 2010. De início, apresentam-se a Survey e os índices e indicadores que a compõem. Em seguida, expõem-se os resultados alcançados por cada país ao longo do período de 2003 a 2010, contrastando-os com o surgimento das e-instituições. Buscar-se-á, então, validar (ou não) as hipóteses formuladas neste trabalho.

Por fim, a conclusão retoma os principais pontos abordados, apontando as contribuições e as limitações deste trabalho. Ademais, sugerem-se questões que ficaram em

⁶ Optou-se por manter os acrônimos em inglês das expressões New Public Management (NPM) e Digital Era Governance (DEG). Para acompanhar essa opção, o termo Administração Pública Societal foi traduzida para Societal Public Administration, tendo como sigla, portanto, SPA (CEPIK, CANABARRO e POSSAMAI, 2010b).

⁷ Faz-se necessário observar que as instituições não têm data de nascimento e de óbito. Surgem e estabilizam-se com o tempo e a partir de determinadas condições. Ao longo do trabalho, buscar-se-á matizar esse debate, de maneira breve e concisa.

aberto, podendo ser objeto de pesquisas futuras. Algumas recomendações à institucionalização do governo digital na Administração Pública Federal brasileira são feitas, bem como são sugeridas possíveis áreas de cooperação técnica entre os países estudados.

1. A GOVERNANÇA DA ERA DIGITAL: GOVERNO DIGITAL E e-INSTITUIÇÕES

“The incorporation of technology into government inherently is a political process”
(WEST, 2005, p. 13).

Embora aparente tratar-se de uma característica recente dos governos, o uso das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC)⁸ pela administração pública não é novidade. Afora a instalação de mainframes⁹ e da computação de grande porte, datados das décadas de 1950 e 1960 (HOLDEN, 2007), a informatização da administração pública remonta a meados dos anos 1970. A partir do desenvolvimento da microcomputação, as TIC passaram a ser empregadas na gestão dos processos internos da administração pública, primeiramente a partir de sistemas hospedeiros (*host systems*)¹⁰ e, em países mais avançados, de sistemas cliente-servidor¹¹ ou de sistemas distribuídos (*net-centric*).¹² Com o surgimento da Internet, os anos 1990 vieram a criação dos primeiros sítios eletrônicos governamentais, os quais ofertavam informações e alguns poucos serviços aos cidadãos. Nos anos 2000, acompanhado a

⁸ Cabe fazermos uma distinção entre os termos sistemas de informação, Tecnologia da Informação e Tecnologia da Informação e da Comunicação. *Sistemas de informação*, eletrônicos ou não, “pode ser qualquer combinação organizada de pessoas, hardware, software, redes de comunicação, recursos de dados e políticas e procedimentos que armazenam, restauram, transformam e disseminam informações em uma organização” (O’BRIEN e MARAKAS, 2007, p. 4). *Tecnologia da Informação* (TI), por sua vez, “refere-se aos vários hardware, software, redes de computadores e componentes de gerenciamento de dados necessários para o sistema de informação funcionar” (O’BRIEN e MARAKAS, 2007, p. 7). A diferença entre TI e *Tecnologia da Informação e da Comunicação* (TIC) reside na introdução de recursos de telecomunicação que, combinados com o suporte físico e lógico da TI, permite conectar as várias redes, superando o modelo comunicacional um-todos – em que a informação é transmitida de modo unidirecional aos terminais de acesso – de modo a adotar um modelo todos-todos, em que aqueles que integram a rede podem participar interativamente do envio e do recebimento de informações. Essa possibilidade teve origem nos anos 1970, com a Revolução Informacional (Revolução Telemática ou Terceira Revolução Industrial), mas experimentou seu maior desenvolvimento ao longo dos anos 1990 e 2000 – e é por isso que as TIC hoje são muitas vezes chamadas Novas Tecnologias da Informação e da Comunicação (SUANNO, 2003). Como exemplos de TIC, pode-se citar as tecnologias mais antigas, como o rádio, a telefonia fixa e a televisão; bem como as novas, como os computadores pessoais (*personal computers*, PC), a telefonia móvel, a televisão a cabo, o correio eletrônico, a Internet (*world wide web*, *websites* e *homepages*, *streaming* e *podcasting*, wikis), as tecnologias de captação e tratamento de imagens e sons (fotografia, vídeo, sim, TV digitais), as tecnologias de acesso remoto ou *wireless* (Wi-Fi, Bluetooth), as redes de cabo de fibra ótica ou de conexões por satélite (BRUM e MOLERI, 2010). Sendo assim, o presente texto trabalhará indistintamente com os termos TI e TIC. Vale observar, ainda, que a literatura, sobretudo a assentada no estudo de organizações privadas, permanece utilizando o termo TI para tratar temas, como, por exemplo, a governança de TI(C), que será abordada adiante.

⁹ Mainframe é um computador de grande porte de alta performance, utilizado para funções computacionais de larga escala que requerem grande capacidade de armazenamento e segurança. Historicamente, os mainframes estão associados à computação centralizado, diferentemente da computação distribuída característica dos computadores pessoais. Disponível em: <http://searchdatacenter.techtarget.com/definition/mainframe>. Acesso em: 13 out. 2010.

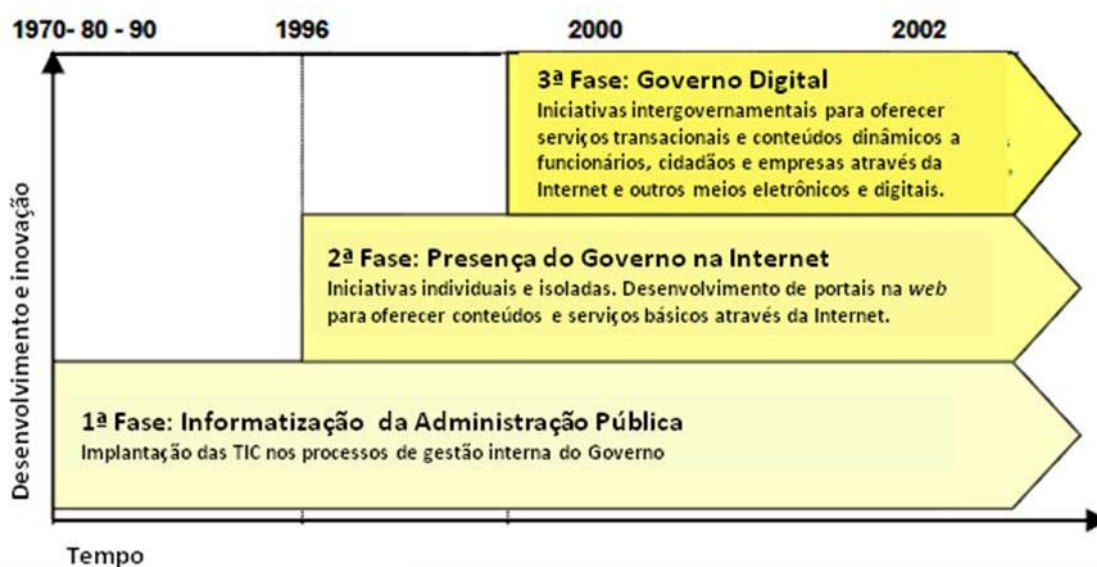
¹⁰ Sistema *host* (sistema hospedeiro) é qualquer máquina ou computador conectado a uma rede, que prove serviços a outros sistemas ou usuários (como, por exemplo, serviço de impressão, de rede, de acesso a base de dados). O hospedeiro é o sistema operacional executado diretamente sobre o hardware físico ou servidor (MS DOS, Windows, etc.). Sobre o sistema hospedeiro é instalado os sistemas operacionais convidados (softwares, programas, etc.).

¹¹ Cliente-servidor é um modelo computacional que separa clientes e servidores, que são interligados entre si geralmente utilizando-se uma rede de computadores. Cada instância de um cliente pode enviar requisições de dado para algum dos servidores conectados e esperar pela resposta. Por sua vez, algum dos servidores disponíveis pode aceitar tais requisições, processá-las e retornar o resultado para o cliente. A característica de cliente-servidor descreve a relação de programas em um aplicativo. O componente de servidor fornece uma função ou serviço a um ou muitos clientes, que iniciam os pedidos de serviços. O modelo cliente-servidor tornou-se uma das idéias centrais de computação de rede.

¹² A computação distribuída ou sistema distribuído (*net-centric system*) refere-se à computação paralela e descentralizada, realizada por dois ou mais computadores conectados através de uma rede, cujo objetivo é concluir uma tarefa em comum.

velocidade das transformações que a Internet desencadeara, governos passaram a atuar ativamente na construção da Sociedade da Informação. Meios de acesso à rede foram ampliados e cada vez mais serviços e canais de comunicação e interação em ambientes eletrônicos foram disponibilizados. Além disso, as TIC começaram a ser empregadas com o fim de redesenhar internamente os processos de governo¹³ (ver Figura 1) (VALENTI, ANTA e BENDERSKY, 2004). Surgiram, assim, as primeiras iniciativas que deram origem ao que hoje se chama *governo digital*.

Fig. 1: Evolução do uso das TIC nas administrações públicas



Fonte: Traduzido e adaptado de Valenti, Anta e Bendersky (2004).

Relata-se aqui não apenas o uso das TIC pelos governos, mas, sobretudo, a construção de um novo modelo de administração pública, onde as tecnologias são utilizadas como ferramentas cruciais para o fortalecimento da capacidade estatal em entregar serviços públicos (eletrônicos ou não), possibilitando um melhor exercício da cidadania por parte dos cidadãos. Nesse contexto, a meta primordial do emprego das TIC torna-se apoiar e sustentar os esforços dos órgãos governamentais na realização de seus processos internos e externos, de modo a viabilizar a entrega de serviços públicos de melhor qualidade, justos e coerentes com as necessidades de seus usuários (SCHELIN, 2007).

¹³ O emprego das TIC tem possibilitado modificar tanto a linha de frente da administração (*front office*) – ou seja, as atividades onde há contato direto com cidadãos e empresas, como a prestação de serviços públicos –, quanto a retaguarda administrativa (*back office*), isto é, as atividades associadas aos processos administrativos e às operações necessários à realização das atividades no *front office*.

Tomando como ponto de partida essas considerações, o presente capítulo visa, primeiramente, a analisar as mudanças nos enfoques de administração pública que servem como pano de fundo para as transformações que vêm ocorrendo nos governos desde finais da década de 1980, início de 1990. Nesse sentido, elabora-se um breve histórico dos movimentos de reforma do modelo burocrático de administração, passando pelo Novo Gerencialismo Público (NPM) e a Administração Pública Societal (SPA), até se chegar ao modelo da Governança da Era Digital (DEG) – o qual engloba as transformações acima apresentadas. Em seguida, são analisadas as práticas e iniciativas da DEG no plano concreto, ou seja, o governo digital, o qual opera em três principais âmbitos: os serviços públicos, a administração pública e a democracia. O capítulo encerra-se com a identificação de algumas instituições que têm surgido para sustentar e viabilizar as inovações e benefícios propugnados pela Governança da Era Digital e pelo governo digital.

1.1 Do Novo Gerencialismo Público à Governança da Era Digital¹⁴

A administração pública burocrática, característica do século XX, sofreu duas ondas de reformas no final da década de 1980, início de 1990: primeiramente, houve a resposta do Novo Gerencialismo Público a uma administração muito grande e *ineficiente*; em seguida, como resposta aos problemas surgidos neste modelo gerencial, surge a Administração Pública Societal. A potencial síntese desses dois movimentos viria a ser fermentada no início do novo século com a ampliação e a popularização das Tecnologias da Informação e da Comunicação como ferramentas essenciais ao governo, dando origem à Governança da Era Digital (CEPIK, CANABARRO e POSSAMAI, 2010b).

O desenvolvimento de uma administração pública burocrática remonta à transição do Estado patrimonialista para o Estado liberal e constitucional, quando da ocorrência de reformas no serviço público em países europeus ocidentais na metade do século XIX. A administração pública burocrática foi adotada no intuito superar o modelo de administração das monarquias absolutas, onde constantemente o patrimônio público e o privado eram envolvidos em teias de nepotismo, empreguismo e corrupção. “Com a emergência do

¹⁴ Esta seção reproduz, com as devidas modificações, o primeiro capítulo do livro “Governança de TI - Transformando a Administração Pública no Brasil”. Ver: CEPIK, M.; CANABARRO, D.; POSSAMAI, A. J. Do Novo Gerencialismo Público à Governança da Era Digital. In: CEPIK, M.; CANABARRO, D. (org.). Governança de TI - Transformando a Administração Pública no Brasil. Porto Alegre: WS Editor, 2010a.

capitalismo e da democracia, tornou-se [...] necessário desenvolver um tipo de administração que partisse não apenas da clara distinção entre o público e o privado, mas também da separação entre o político e o administrador público” (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 9).

Nesse sentido, sob as lentes da obra de Max Weber (1979), a administração burocrática moderna, racional-legal, caracterizou-se pelo surgimento de uma organização baseada em leis, regulações e rotinas rígidas de trabalho¹⁵ e formada por administradores profissionais, especialmente recrutados e treinados e que respondem de forma imparcial aos políticos. Não mais dependente do arbítrio dos governantes, as promoções dos funcionários dão-se por mérito e por tempo de serviço, muitas vezes seguindo planos de carreira pré-estabelecidos em norma. As decisões são centralizadas no topo da estrutura hierárquica, essa que é representada pelo princípio de *unidade de comando*¹⁶, definindo relações de autoridade e subordinação (BRESSER PEREIRA, 1998). No tocante à prestação de serviços, a regra da administração pública burocrática é a especialização, a departamentalização e a padronização (SCHELIN, 2007), impondo um tratamento equitativo e isonômico a todos os cidadãos.

O modelo burocrático de administração serviu tanto aos Estados liberais, ainda não-democráticos, do século XIX, como ao Estado liberal-democrático. No século XX, foi adotado pelo Estado de Bem-Estar Social, o qual desempenhou o papel não apenas de produtor de um grande leque de serviços públicos, mas também de regulador e protetor da economia nacional. Como resultado, a teia da burocratização foi estendida a um grande número de domínios da atuação estatal.

No entanto, a crise econômica que abateu os países capitalistas ocidentais no final da década de 1970, início de 1980, não tardaria muito para traduzir-se em uma crise do modelo de Estado, cuja necessidade de reforma entrou na pauta tão logo se iniciaram os anos 1990. Além da crise fiscal, o final da Guerra Fria e a explosão da dinâmica dos mercados internacionais reduziram a autonomia dos Estados em formular e implementar políticas públicas. Novos atores surgiram no cenário nacional e internacional, e o ‘tamanho da máquina burocrática’ passou a ser visto como um impeditivo à capacidade estatal em responder às demandas de cidadãos, empresas e demais interessados.

¹⁵ No Brasil, por exemplo, a Lei Nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999 regulou o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

¹⁶ O princípio de unidade de comando de Fayol, sustentava que um subordinado deve reportar-se a apenas um supervisor. Fayol acreditava que isto era necessário para fortalecer o supervisor em uma clara posição de autoridade, prevenindo desta forma, que um subordinado recebesse ordens conflitantes de diversos superiores. Por sua vez, o princípio da escala hierárquica de Fayol, declarava que a autoridade e a responsabilidade, fluem dentro da organização um nível por vez, em uma linha vertical, do mais alto nível para o nível mais baixo. Esta linha de autoridade estabelece a hierarquia organizacional (FAYOL, 1990).

Nesse contexto, com vistas a combater a crise herdada do Estado de Bem-Estar Social e a responder a um ambiente dinâmico e de constantes modificações, o Novo Gerencialismo Público (*New Public Management*, NPM) foi elaborado como um modelo de administração pública capaz de destravar e racionalizar a máquina burocrática que se desenvolvera ao longo do século XX. O NPM apresentou-se como a solução para os problemas de uma administração pública excessivamente grande, ineficiente, cara e, assim, julgada incapaz de prover serviços de maneira eficaz (BONINA e CORDELLA, 2005). Importando modelos de sucesso do setor privado, fundamentados no gerencialismo contemporâneo¹⁷, o NPM emprega uma série de medidas que buscam a melhoria da *performance* e da eficiência do setor público, com base no atendimento de resultados.

O Novo Gerencialismo Público foi difundido a partir da obra de Osborne e Gaebler (1992), segundo os quais era necessário *reinventar o governo*, alterando o foco da departamentalização e centralização do modelo burocrático em direção à descentralização, centrada no *cliente-cidadão*. A descentralização tomou forma tanto a partir do ponto de vista político – transferindo recursos e competências aos níveis políticos regionais e locais – como a partir do espectro da administração, através da delegação de autoridade para os gestores – os quais foram transformados em gerentes, cada vez mais autônomos. Firmou-se, assim, a separação não só entre política e administração, mas também entre decisão e gestão, relegando ao ápice estratégico da organização um controle ativo e discricionário das decisões (*free to manage*) (HUGHES, 1991).

No âmbito organizacional, o NPM advogou a flexibilização e a redução dos níveis hierárquicos, bem como a definição dos objetivos e resultados a serem atingidos pelas unidades descentralizadas. Para viabilizar essa prática, medidas, padrões de rendimento, metas, objetivos e indicadores de êxito são adotados para avaliar a performance e a eficiência organizacional (HUGHES, 1991). Os indicadores são geralmente – e preferencialmente – expressos em termos quantitativos e não qualitativos, como o são as normas (de padrões implícitos e, por vezes, subjetivos) editadas pela administração burocrática¹⁸ (CRIADO, RAMILO e SALVADOR, 2002). Esses indicadores constituem o cerne dos contratos de

¹⁷ Para um panorama geral a respeito da evolução do gerencialismo puro em direção ao NPM, ver Abrucio (1997).

¹⁸ Quanto a essa questão, Lima Júnior (1998) convida a refletir-se sobre o que deseja essa retórica modernizante do Novo Gerencialismo Público: “trata-se, efetivamente, de superar a administração no que ela tem de essencial, isto é, a racionalidade e a norma? Ou, não é bem isto, o que se quer é que a racionalidade e a norma atendam de forma gerencialmente superior às necessidades da população? Introduzir a administração gerencial implica que os controles essenciais, e isso apenas em certos níveis hierárquicos, devem referir-se aos resultados, substituindo, quando for o caso, os controles *a priori* típicos da administração burocrática pelo controle dos resultados. Além do mais, a formulação forte que supõe a substituição da administração burocrática pela gerencial deve ser bastante relativizada, dependendo, inclusive, da natureza da burocracia que se quer reformar: um exército não deve ser a mesma coisa, quer do ponto de vista organizacional quer do ponto de vista dos resultados, que um hospital, para dar um exemplo simples” (LIMA Jr., 1998, p. 5).

gestão entre ministros e responsáveis pelos órgãos, muitos dos quais foram transformados em agências¹⁹. Ao invés do controle rígido (passo a passo) da norma que rege os processos administrativos, os contratos visam a flexibilizar a gestão e a estabelecer formas de controle *a posteriori*, por resultados (BRESSER PEREIRA, 1998). Segundo Bresser Pereira, responsável pela introdução de práticas gerencialistas no Brasil:

“As mudanças principais estão nos mecanismos de *accountability*. Enquanto a administração pública burocrática foi controlada por procedimentos, auditorias e revisão parlamentar estritos, nas novas formas da administração pública gerencial — de fazer gerentes mais capazes de tomar decisões e mais *accountable* — ganha força o controle dos impactos, do gerenciamento da competição e do controle social” (BRESSER PEREIRA, 2002, p. 7).

O NPM redefine os diferentes papéis exercidos pelo Estado na economia: comprador, prestador, contratante, regulador e árbitro. Ademais, define-se a existência de três grandes atores: (1) o governo, (2) os *gerentes* de cada órgão, (3) os fornecedores do mercado, além de um quarto, representado pelos cidadãos e a população (LANE, 2000). Em seu modelo puro, o NPM propõe que o governo e os gerentes atuem do lado da demanda, a qual será atendida através de contrato com um fornecedor (selecionado de modo competitivo e em condições de igualdade) que apresentar o menor custo, mas mesma qualidade dos serviços. Assim, o Novo Gerencialismo Público promoveu a separação também da prestação e da produção de serviços e bens públicos, de modo a ganhar eficiência através da competição e de contratos de curto prazo mais flexíveis – interna e externamente ao setor público (HUGHES, 1991). Algumas áreas antes sob responsabilidade do setor público acabaram sendo privatizadas (CRIADO, RAMILO e SALVADOR, 2002), reduzindo-se as áreas nucleares da administração pública (DUNLEAVY et al., 2005; BRESSER PEREIRA, 1995)²⁰.

Em síntese, o NPM apresenta-se como uma coletânea de práticas (CRIADO, RAMILO e SALVADOR, 2002) que, de maneira geral, podem ser enquadradas em torno de

¹⁹ Assentadas nas práticas do NPM, a qualificação de *agência executiva* está geralmente associadas às “autarquias ou fundações públicas que exercem atividades de competência exclusiva do Estado, mas com maior autonomia gerencial e financeira. O objetivo é revitalizar essas entidades da administração pública [...], com o propósito de aprimorar a gestão. [...] Por meio da celebração de contrato de gestão entre a Agência Executiva e o respectivo Ministério Supervisor, espera-se imprimir uma nova maneira de gestão, baseada no controle por resultados e no cumprimento de objetivos e metas acordados”. Disponível em: <<http://pgpe.planejamento.gov.br/ae.htm>>. Acesso em: 9 out. 2010.

²⁰ Jan-Erik Lane, defensor do Gerencialismo, assume que “se os contratos sob regime de direito privado são instituições tão poderosas para se conseguir que as coisas sejam feitas no setor privado, então talvez o governo deveria começar a usá-los também em relação às tarefas do setor público, por exemplo, usando-os quando resultarem em maiores vantagens do que desvantagens. [...] O NPM foca-se basicamente na eficiência. Quando trata-se de uma questão de emprego de recursos a fim de produzirem-se resultados, então a eficiência é a consideração mais relevante a ser levada em conta” (LANE, 2000, p. 14, *tradução nossa*). Nesse sentido, o NPM advoga que, embora o setor público seja diferente do privado devido a sua natureza política, nem todos os atos da administração pública são políticos (HUGHES, 1998). Portanto, seria plausível a adoção no setor público de práticas privadas bem-sucedidas de terceirização, privatização, foco no consumidor, competição e gestão de recursos humanos.

três temas principais: a desagregação, o sistema de incentivos e a competição (DUNLEAVY et al., 2005). A *desagregação* compreende a repartição do setor público fortemente hierarquizado em estruturas divisionais²¹ amplas e menos verticalizadas (DUNLEAVY et al., 2006), personificadas nas agências executivas, que são unidades menores, mais fáceis de serem gerenciadas (BRESSER PEREIRA, 1995). Esse processo ficou conhecido por agencialização (CRIADO, RAMILO e SALVADOR, 2002). Outras práticas características do NPM estão relacionadas à alocação de metas e responsabilidades (HUGHES, 1991), medidas por elementos microeconômicos de desempenho e acompanhadas de um *sistema de incentivos* correspondente (DUNLEAVY et al., 2005). O controle a partir dos resultados e da prestação de contas condiciona a alocação de recursos e recompensas entre órgãos e funcionários da administração (CRIADO, RAMILO e SALVADOR, 2002). Por fim, o NPM estabeleceu a *competição* no setor público, no intuito de que as novas formas de aquisição e a maior competição entre fornecedores permitissem que os recursos públicos fossem alocados de maneira mais eficiente (DUNLEAVY et al., 2005)²².

Politicamente, o NPM serviu para instrumentalizar políticas e ações da Nova Direita e do neo-conservadorismo dos anos 1980, bem como do neoliberalismo, nos anos 1990 (LANE, 2000). O NPM foi implantado no Reino Unido, no governo de Margareth Thatcher, com modelos reflexos na Austrália e, sobretudo, na Nova Zelândia. Mais tarde, o NPM chegaria aos Estados Unidos – por meio da National Performance Review (1993) do Governo Clinton – à Escandinávia e a alguns países da Europa continental (LANE, 2000). Na América Latina, as práticas gerencialistas foram aplicadas com maior ou menos intensidade, havendo permeado o setor público através dos programas de ajuste estrutural promovidos pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional, em resposta à crise fiscal sofrida nos anos 1980 (MILANI e SOLINÍS, 2002) e, mais tarde, pelas reformas de “segunda geração” – focada no *downsizing* (redução do aparelho) e na reforma do serviço público (BRESSER PEREIRA, 2002).

Todavia, Dunleavy et al. (2006) afirmam que a adoção dos postulados gerencialistas pelos governos (sobretudo na Inglaterra – onde foram aplicados em sua forma mais pura)

²¹ Formas divisionais consistem em entidades semi-autônomas – as agências – acopladas a um ápice ou sede central. Cada agência possui, em sua linha média, pequenas burocracias maquinais que desempenham as funções que lhe cabem. Assemelham-se às formas organizativas adotadas por grandes *holdings*, que detêm diferentes braços operativos que se reportam a uma sede central. Para saber mais sobre as estruturas organizativas, ver Mintzberg (2009).

²² No Brasil, por exemplo, a Lei 8.666 de 21 de junho de 1993 regulamentou essa competição através de normas para licitações e contratos da Administração Pública.

levou à proliferação de quase-agências governamentais²³, com sistemas hierárquicos e de gestão interna independentes uns dos outros. Recriaram-se, assim, os mesmos problemas das ilhas burocráticas (*stovepipes*) ou silos departamentais, resistentes ao trabalho interorganizacional, os quais o NPM havia se proposto combater. Esse fato acabou alimentando uma variável irracional, na medida em que levou à duplicação de esforços, processos e sistemas (físicos e tecnológicos), que melhor funcionariam se integrados ao longo do conjunto da Administração (DUNLEAVY et al., 2005). Assim, há uma ampliação dos custos de transação, tanto na interação entre os órgãos governamentais, quanto na interação governo e sociedade – a qual, inclusive, teve sua ação coletiva dificultada devido à proliferação de centros de ação e decisão governamental. Além disso, a fragmentação da administração pública acabou criando identidades organizacionais próprias em cada órgão, gerando conflitos de interesse e diminuindo a eficácia do setor como um todo. Essa realidade, somada à disputa por recursos, levou a um desvio de foco no sentido do cumprimento das metas dos órgãos de maneira independentes uns dos outros, ao invés da busca pelo atendimento dos objetivos institucionais do governo como um todo (DUNLEAVY et al., 2005; DUNLEAVY et al., 2006).

Para Bonina e Cordella (2005), o desvio maior do NPM não foi esse. Foi, sim, o fato de buscarem-se medir os resultados dos órgãos segundo o atendimento de metas de eficiência e performance – indicadores clara e diretamente relacionados a padrões econômicos do setor privado. Dessa forma, negligenciou-se o fato de que as estratégias do setor público diferem das estratégias do setor privado, uma vez que o primeiro visa à criação de *valor público* (*public value*); enquanto o segundo, *valor privado* (*private value*). O valor público está relacionado ao atendimento dos objetivos estabelecidos pelo programas governamentais e à prestação de serviços públicos ao conjunto de cidadãos. “O valor público não está, portanto, relacionado à eficiência da ação da administração pública, mas à eficácia no atendimento dos programas de governo” (BONINA e CORDELLA, 2005, p. 16, *tradução nossa*). Ademais, tal como explicita Moore (1995, *apud* BONINA e CORDELLA, 2005), em Estados democráticos, os valores coletivos fundamentais a que se aspira são, sobretudo, justiça, equidade e igualdade. Esses valores não podem ser avaliados em termos de mercado – que é formado por *consumidores* – mas sim (e somente) em termos políticos, de maneira a atender o *cidadão* e as decisões coletivas tomadas pelas instituições democrático-representativas.

²³ As quase-agências são resultantes das formas divisionais de estrutura administrativa. Para mais informações sobre essas estruturas organizacionais, ver Nota de número 21.

Com efeito, paralelamente às práticas gerencialistas focadas na eficiência da gestão e como fruto da demanda por ampliação da participação na esfera de decisão estatal, desenvolveu-se no Reino Unido um modelo complementar de administração pública, que objetiva articular diferentes grupos que compõem a rede de interesses públicos, privados e coletivos da sociedade. A *Governança em Rede* (Network Governance) ou *Administração em Rede* é identificada na literatura administrativa pós-burocrática como um meio de articulação e coordenação de sistema compostos por múltiplos atores. No âmbito do setor público, a Administração em Rede concorda com o modelo gerencialista ao sugerir que o governo continue contando com fornecedores externos, mas a partir de parcerias público-privadas, e não simplesmente a partir descentralização, fragmentação ou terceirização. Nesse sentido, a competição e a confidencialidade dos contratos são substituídas pela ação conjunta de clientes e fornecedores, num modelo de co-produção orientada não mais por regras e sob rígida supervisão – característica do modelo burocrático – mas por um senso de cultura organizacional compartilhada (CONSIDINE e LEWIS, 2003)²⁴.

Na América Latina, por sua vez, em resposta ao insulamento da burocracia estatal à participação social, resultante dos períodos ditatoriais e das práticas gerencialistas (DINIZ, 2004), um esforço reformista desenvolveu-se, especialmente no Brasil, visando a “romper com a forma centralizada e autoritária de exercício do poder público” (PAES DE PAULA, 2005, p. 39). Sem propor, de fato, um novo modelo de organização administrativa do aparelho de Estado, mas buscando rearticular o Estado e a sociedade, num ambiente de democracia representativa e participativa, a Administração Pública Societal (*Societal Public Administration*, SPA)²⁵ (CEPIK, CANABARRO e POSSAMAI, 2010b) surge como um “projeto político que procura ampliar a participação dos atores sociais na definição da agenda política, criando instrumentos para possibilitar um maior controle social sobre as ações estatais e desmonopolizando a formulação e a implementação das ações públicas” (PAES DE PAULA, 2005, p. 39)²⁶.

A Administração Pública Societal (SPA) está fortemente vinculado ao desenvolvimento das Organizações Não-Governamentais (ONGs) e dos movimentos sociais

²⁴ Embora não esteja claro se o modelo de Administração em Rede é ou não um modelo alternativo de reforma administrativa, é interessante observar que a experiência em áreas específicas de políticas públicas (combate à epidemia de AIDS, controle da poluição e gestão de cidades) evidencia a busca por um trabalho mais cooperativo entre as agências públicas e privadas. Ademais, ultrapassa a idéia de agências como “silos” estanques da administração – onde a colaboração é fundamentada na autoridade – ao passo que prima pelo relacionamento interagência, pela confiança dos clientes e pela cooperação e obtenção de resultados a partir de esforço conjunto (CONSIDINE e LEWIS, 2003).

²⁵ O termo *societal* é utilizado em distinção ao *social*, pois faz referência à estrutura, ao funcionamento e ao modo de organização da sociedade.

²⁶ Na realidade, a SPA apresenta-se antes como um modelo político e de desenvolvimento nacional que um modelo de reforma estritamente administrativa (PAES DE PAULA, 2005).

organizados – esferas públicas não-estatais que, entende-se, não dependem do suporte da representação política tradicional para mediar a ação política direta dos cidadãos (GENRO, 1997, *apud* PAES DE PAULA, 2005). A SPA defende a co-gestão e a participação dos cidadãos nas decisões públicas²⁷, de maneira tanto a empoderar²⁸ os atores sociais nos processos de tomada de decisão em políticas públicas, quanto a responsabilizar os órgãos governamentais e atores no sentido de realizar as deliberações adotadas no processo. Como produtos dessa visão, surgiram os conselhos de gestão tripartite, as comissões de planejamento e outras formas específicas de representação, sobretudo no nível local e estadual.

De fato, tanto a Administração em Rede como a Administração Pública Societal põem em evidência a retomada do debate acerca da governança²⁹, para além do que os defensores do gerencialismo propõem ser a ‘boa governança’³⁰. Governança é um termo sem definição concreta, mas que fora tratado por organismos como o Banco Mundial e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) como um meio de “reforçar as instituições da sociedade civil e tornar os governos mais abertos, responsáveis, transparentes e democráticos” (MEDEIROS e GUIMARÃES, 2005: 453). Somando essa definição aos preceitos da SPA, houve a construção de uma idéia de “governança responsiva”, caracterizada pela “relação de empoderamento entre os cidadãos e o Estado; seus princípios orientadores são a responsabilização, a transparência e a participação [e] a responsividade” (BRAGA et al., 2008, p. 8).

É justamente essa relação entre a administração pública e a sociedade civil – bem como a relação entre a administração pública, o setor privado e o terceiro setor – que vem sendo transformada com o advento das novas Tecnologias da Informação e da Comunicação. As TIC facilitam e ampliam as transações, os fluxos e as ligações existentes nas redes de atores que compõe e transacionam com a esfera público-estatal. Assim, a idéia de governança responsiva

²⁷ O Orçamento Participativo, adotado no município de Porto Alegre (RS – Brasil) é o expoente desse desenvolvimento. Maiores informações, ver: SOUZA, C.. Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo. *São Paulo Perspec.*, São Paulo, v. 15, n. 4, Dec. 2001 .

²⁸ Por *empoderar o cidadão* entende-se a promoção de igualdade de capacidades dos atores em participarem dos processos de decisão (LUBAMBO e COELHO, 2005). Para tanto, a Administração Pública Societal reconhece a necessidade de transpor duas classes de dificuldades principais: a ação coletiva (custo de oportunidade de participação, baixo nível de informação dos atores sociais, baixo poder de barganha das classes sociais mais pobres, baixa efetividade das instituições políticas) e o controle social (falta de acesso às informações governamentais por parte dos atores sociais).

²⁹ Para um relato das origens do debate sobre as *governanças*, ver Milani e Solinís (2002).

³⁰ Idéias de *boa governança* estiveram bastante presentes nos discursos gerencialistas, sobretudo na década de 1990, e fazem referência a condição dos direitos individuais de propriedade, inviolabilidade, igualdade, compensação dentro da lei, e participação em tomada de decisão coletiva (OCDE, 2005). No entanto, como advertem Milani e Solinís (2002), falar de governança apenas no quadro da gestão e da participação, sem referenciar o papel do estado, tornou o termo uma *ferramenta tecnocrática* de especialistas econômicos e financeiros, através da promoção da governança corporativa no setor público.

“desponta em paralelo com formas inéditas de pensar e agir, apoiadas nas modernas TIC, tornando possível um processo de decisão mais informado e transparente. Além disso, o uso dessas tecnologias permite uma interface governo-cidadão de mão dupla, via sistemas de comunicação eletrônica e transações seguras no fornecimento de serviços e integração interorganizacional, possibilitando ao usuário resolver múltiplos problemas em um único ponto de acesso virtual, com implicações na responsividade e responsabilização governamentais” (BRAGA et al., 2008, p. 8).

Embora já faz alguns anos que governos começaram a operar serviços públicos e outras atividades através de mídias tradicionais (televisão, rádio, jornais), a inovação atual reside nas possibilidades da Internet. A Internet é transformadora, pois permite que qualquer pessoa ou entidade publique informações e conteúdos, a ponto de mudar a relação de poder na esfera pública: “[a Internet] mune líderes políticos com novas rotas para o poder. Ela mune cidadãos com novas formas de se fazerem expressar” (NAÇÕES UNIDAS, 2010, p. 84, *tradução nossa*).

Com efeito, o avanço tecnológico observado a partir do final da década de 1990 e o consequente aumento do número de canais de comunicação e interação entre a administração e os administrados (e entre as próprias entidades da esfera administrativa) têm imposto a necessidade de reestruturar o emprego dos recursos de TIC nos governos (GARSON, 2007). Há a necessidade tanto de incorporar novos serviços e tecnologias de maneira a ampliar sua eficiência, quanto de atender novas demandas informacionais geradas por uma população cada vez mais atenta aos seus direitos de cidadania (CEPIK, EKLUND e EISENBERG, 2001). Essa transformação reflete-se na estrutura do Estado e da Administração Pública, bem como no processo de formulação de políticas públicas (FOUNTAIN, 2001; DUNLEAVY et al., 2005).

Por conseguinte, a popularização da Internet e das demais TIC tem marcado o desenvolvimento de um novo modelo de administração pública. O crescimento do uso da rede mundial de computadores, do e-mail, da Web e das TIC em geral passou a modificar tanto os processos levados a cabo na retaguarda administrativa (atrás do balcão ou *back-office*), quanto as formas de relacionamento entre o governo e a sociedade civil. As TIC são essenciais nesse novo modelo de administração, uma vez que permitem não apenas a melhor alocação dos recursos públicos e a intercomunicação entre os órgãos governamentais e atores sociais, mas

também o redesenho de processos de governo³¹, de modo a atender as necessidades dos usuários e a ampliar os meios de acesso aos serviços públicos e à própria administração. As TIC deixaram de ser vistas apenas como ferramentas auxiliares e passaram a desempenhar um papel fundamental na busca pela ampliação da *eficácia* da administração pública, com possíveis impactos sobre a capacidade estatal³² em entregar serviços e reforçar a cidadania e a participação democrática.

As TIC são justamente o elemento unificador e, ao mesmo tempo, diferenciador entre o novo modelo de administração pública e o modelo gerencialista. Isso porque, ao longo da década de 1990, as TIC tiveram um impacto bastante limitado, uma vez que foram adaptadas a processos e culturas organizacionais pré-existentes, servindo mais para automatizar rotinas já consolidadas. Embora os órgãos governamentais tenham tornado-se altamente dependentes da infraestrutura de TIC para suas atividades, as formas de operação não sofreram alterações significativas. Por sua vez, o novo enfoque, que tem se desenvolvido no início na presente década, delega às TIC e aos profissionais da área um papel central e transformador.

O Estado tem diante de si, portanto, um modelo de administração pública pós-NPM, qual seja: a Governança da Era Digital (*Digital Era Governance*, DEG) (DUNLEAVY et al., 2005; DUNLEAVY et al., 2006). Por Governança da Era Digital entende-se um conjunto complexo de mudanças no sentido de um governo mais ágil e focado no usuário, abrindo a possibilidade de que cidadãos e empresas facilmente orientem e monitorem o processamento de suas demandas junto à administração, através do uso das TIC. A DEG beneficia-se de ferramentas de TIC que possam ajudar a realizar algumas práticas bem-sucedidas do NPM, como a *accountability* e a flexibilidade, enquanto evita os efeitos colaterais da fragmentação resultante da experiência gerencialista (HANNA, 2010). Ademais, as TIC passam a ser empregadas de modo a permitir que se ampliem as possibilidades de interação e participação democráticas, defendidas pela SPA, através de canais e espaços eletrônicos e digitais.

³¹ A TIC apóia e potencializa melhorias de qualidade nos serviços públicos oferecidos nos moldes tradicionais. A primeira tentação no sentido de empregá-las foi de automatizar processos rotineiros em papel, através de sistemas de informação, e/ou transferi-los para meios eletrônicos na *web*, sem refletir sobre a lógica dos procedimentos em si. No entanto, o salto qualitativo de que tratamos hoje se dá na medida em que são repensados os processos, de modo a aproveitar ao máximo as potencialidades das TIC para a promoção de serviços mais eficazes. Há tempos a reorganização de processos e estruturas administrativas é uma medida adotada por empresas privadas, realizada sob a concepção de reengenharia dos *processos de negócio* (*Business Process Reengineering* BPR). Porém, uma vez que tratamos da Administração Pública, que lida com cidadãos e demais usuários (e não clientes e consumidores), uma abordagem mais adequada seria tratar o tema como reengenharia dos *processos de governo* (*Government Process Reengineering* - GPR) (FUGINI, MAGGIOLINI, PAGAMICI, 2005). Nesse sentido, utilizaremos aqui os termos *processos de governo* e *usuários*, em oposição à ótica gerencialista empresarial de *processos de negócio* e *clientes*. Ademais, outra opção terminológica foi feita ao buscar traduzir *business* como *atividades finalísticas da administração*. Por tratar-se de um tema novo, que dispõe ainda de pouca literatura em língua portuguesa, essas e outras opções terminológicas e de tradução serão feitas ao longo do trabalho, acompanhadas de notas de rodapé explicativas, quando couberem.

³² Capacidade estatal é aqui definida como a “capacidade de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas de um Estado [sendo] uma dimensão inseparável da avaliação da qualidade da democracia”. Compreende tanto a “adequada capacidade institucional de fazer valer as regras e implementar as decisões tomadas pelos sujeitos políticos”, como a “capacidade de garantir o cumprimento dos direitos e deveres associados à cidadania” (CEPIK, 2005, p. 78).

As mudanças trazidas pela Governança da Era Digital podem ser consideradas sob três aspectos principais: (1) a reintegração, (2) o desenvolvimento de uma visão holística de administração, baseada nas necessidades dos usuários, e (3) as transformações trazidas pela digitalização³³ (sobretudo no tocante à entrega de serviços públicos). A reintegração (*reintegration*) é uma espécie de reação aos problemas que emergiram com as práticas gerencialistas e é onde se encontram as oportunidades chave desse novo modelo³⁴. Os demais aspectos, a visão holística baseada nas necessidades (*needs-based holism*) e a transformações da digitalização (*digitization changes*), são tangenciais às práticas do gerencialismo, ao passo que propõem uma orientação um tanto distinta àquela (DUNLEAVY et al., 2005; DUNLEAVY et al., 2006).

Para Dunleavy et al. (2006), autores da obra *Digital Era Governance: IT Corporations, the State, and E-Government*, a reintegração compreende o processo de reagrupar os diversos elementos que o Novo Gerencialismo Público separou em estruturas divisionais distintas ao longo do setor público. Dessa maneira, visa-se a retirar do cidadão e dos usuários dos serviços públicos o ônus de ter que perseguir de órgão em órgão as inúmeras etapas de realização de um processo de governo. Não é uma reprise do antigo ciclo de centralização/descentralização administrativa (DUNLEAVY et al., 2006). Objetiva-se, sim, reintegrar funções diversas e grupos de competências que foram fragmentados em vários órgãos com funções limitadas e espalhados por complexas redes interorganizacionais.

“O objetivo [...] é reduzir as ilhas burocráticas verticais [*vertical stovepipes*] que existem entre os governos federais, estaduais e locais em relação ao acesso à informação, bem como incentivar o compartilhamento de dados em todos os ramos e níveis de governo, a fim de promover a coordenação e colaboração (SCHELIN, 2007, p. 116, *tradução nossa*).

Nesse processo, as TIC apresentam grande potencial de desenvolvimento, ao passo que viabilizam a integração, a comunicação e a interoperabilidade dos diversos órgãos governamentais de forma mais fluida.

Dentre os componentes chave da reintegração, a governança integrada (*joined-up governance*, JUG) destaca-se, na medida em que busca reverter a agencialização e realizar

³³ Por digitalização entende-se a conversão para formatos digitais (arquivos de computadores, telefones celulares, televisões digitais, etc.) de dados (imagens, sons, documentos, entre outros), antes armazenados em meios analógicos.

³⁴ No entanto, há de se frisar que a DEG não é um movimento oposto ao NPM. Algumas práticas gerencialistas permanecem desenvolvendo-se a par desse novo modelo, uma vez que sua utilidade ainda não fora seriamente questionada e invalidada. Dentre essas práticas, têm-se: medidas de desempenho, ranking de desempenho das agências/órgãos, serviços orientados ao “cliente”, controle dos recursos pelo usuário, taxa de retorno e de desconto unificada, desenvolvimento de mecanismos tecnológicos de cobrança, avaliar os direitos de propriedade do setor público divididos de eficiência obrigatórios (DUNLEAVY et al., 2005).

grandes fusões de funções e processos em órgãos centrais amplos, capazes de coordenar e executar ações complexas e de grande escala. Tem por trás a necessária convergência de TIC³⁵ para viabilizar a comunicação e a interação necessárias entre os órgãos. Por meio da DEG busca-se simplificar a rede sobre a qual opera o setor público (*network simplification*), aperfeiçoando a visão geral da administração e dos regulamentos que a sustentam, de modo a evitar a criação de equipes de gestão em várias áreas políticas altamente balcanizadas – o que dificulta o tratamento e a coordenação das políticas públicas e das atividades finalísticas da administração. O restabelecimento de processos centrais (*reinstating central processes*) também é perseguido, no intuito de eliminar a duplicação de procedimentos e hierarquias com funções genéricas similares, resultantes do NPM (DUNLEAVY et al., 2005; DUNLEAVY et al., 2006).

O segundo aspecto da Governança da Era Digital compreende uma *visão holística da administração pública*, desenhada a partir das demandas dos usuários dos serviços públicos (cidadãos, empresas, organizações, etc.). Prevê uma administração voltada para fora (para as necessidades dos usuários) e não mais voltada para a gestão dos processos internos de cada órgão³⁶. Mais ampla que a governança integrada proposta pela reintegração, a visão holística recai sobre todas as redes envolvidas no setor público e prevê novas e amplas macroestruturas de ação. Para realizar essa concepção, é necessária a reengenharia completa de processos de governo (extirpando etapas, custos de conformidade, listas de checagem e formulários desnecessários), bem como mudanças nos estilos de gestão e no tratamento dos sistemas de informação. Nessa linha, demanda-se também um compromisso por parte dos órgãos governamentais de reutilizarem as informações já coletadas de usuários, ao invés de recolherem a mesma informação várias vezes – tal como acontece com as formas gerencialistas, que detêm sistemas de informação fragmentados, que não se comunicam. Essa visão holística sustenta-se sobre sistemas inteligentes de armazenamento de dados (*data warehousing*), que disponibilizam as informações e os serviços aos cidadãos de maneira pró-ativa, através do emprego de algoritmos viáveis que relacionam os inúmeros dados dos usuários e os serviços públicos existentes (DUNLEAVY et al., 2005; DUNLEAVY et al., 2006).

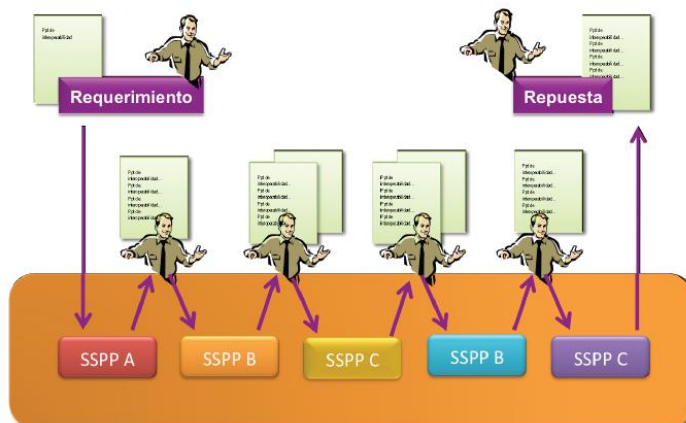
³⁵ Cada vez mais o tema da *convergência tecnológica* é debatido, seja no setor privado, seja no setor público. A convergência tecnológica refere-se, de uma maneira geral, à tendência de utilização de uma única infraestrutura de tecnologia para prover serviços que, anteriormente, requeriam equipamentos, canais de comunicação, protocolos e padrões independentes. O objetivo é viabilizar o acesso dos usuários às informações em qualquer lugar e através de qualquer meio de comunicação

³⁶ Embora tivesse sido propagandeado pelo Novo Gerencialismo Público, o princípio de um governo centrado nos *clientes* acabou não sendo observado, devido justamente às limitações que a fragmentação impôs à coordenação entre órgãos e agências, fundamental para a consecução dessa idéia.

A visão holística da DEG compreende a progressiva transição para um modelo de prestação de serviços do tipo parada única (*one-stop provision*), o qual assume várias formas: os balcões únicos (*one-stop shops*), onde vários serviços públicos são prestados pela mesma equipe, co-localizada; as janelas únicas (*one-stop windows*), onde somente a interface do cliente está integrada; e os serviços integrados em rede (*web-integrated services*), onde a interface do usuário e os processos levados ao cabo para a realização dos serviços são integrados em rede, sendo essencialmente eletrônicos. O objetivo é reduzir o ônus que recai sobre os cidadãos ou empresas, fazendo com que os vários órgãos trabalhem conjuntamente e de forma pró-ativa, operando processos independentemente das fronteiras organizacionais e resolvendo os problemas de duplicação. As Figuras 2 e 3 representam essa transição: enquanto sob as formas agencializadas de administração, o cidadão tem que percorrer diversas etapas para alcançar a realização de uma demanda, a reintegração e a visão holística propõem uma reorganização interna da administração de modo a viabilizar a entrega de serviços públicos de forma mais ágil e eficaz ao cidadão. Barros, Cepik e Canabarro (2009) exemplificam:

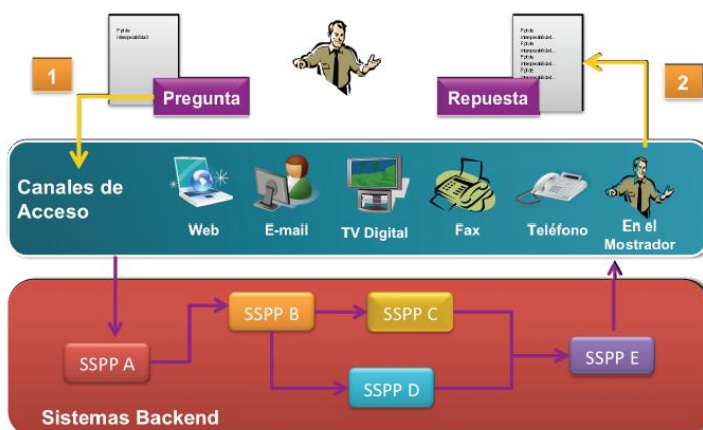
“Un ciudadano que requiere de algún tipo de subsidio (educación, vivienda, alimento u otro) acude a un determinado servicio público, el cual le solicita que realice otras interacciones con el Estado, estas podrán ser físicas o electrónicas en otras instituciones requeridas por el servicio público que inicia el proceso. Esa información adicional no aporta valor intrínseco al ciudadano, sólo es información intermedia y su único propósito es cerrar el proceso que la inició. [...] El modelo deseado se basa en un punto de atención único, multicanal, el cual producto de la interoperabilidad con otros organismos y servicios públicos resuelve los requerimientos de información intermedio, necesarios para completar el requerimiento del ciudadano” (BARROS, CEPIK e CANABARRO, 2009, p. 26-27).

Fig. 2: Modelo agencializado de administração pública



Fonte: BARROS, CEPIK e CANABARRO, 2009.

Fig. 3: Modelo integrado de administração pública



Fonte: BARROS, CEPIK e CANABARRO, 2009.

O terceiro e último aspecto da Governança da Era Digital refere-se diretamente ao uso da *web* e da Internet pelos governos. A *digitalização* prevê que os canais eletrônicos (muitos dos quais foram criados de forma isolada ao longo da década de 1990) deixem de ser vistos apenas como complementares aos canais convencionais, havendo a transição para operações totalmente digitais (DUNLEAVY et al., 2005), a ponto de superar o problema dos sistemas duplos (*two systems problem*) (WEST, 2005)³⁷. Surgem, assim, os serviços eletrônicos (e-

³⁷ Embora tenham sido vendidas como ferramentas que iriam revolucionar o setor público, derrubar os custos administrativos e melhorar a performance do setor público, a introdução das TIC (sobretudo da Internet) como meio alternativo de entrega de informações e serviços público acabou descumprindo essas promessas. Os investimentos em novas tecnologias são geralmente de grande monta, e os ganhos em eficiência não emergem espontaneamente; dependem, sobretudo, da ampliação do uso desses serviços eletrônicos ao ponto em que a prestação de serviços tradicionais possa ser substituída pela via eletrônica – e não apenas complementada por essa. “Na medida em que as

serviços) e as novas formas de automatização de processos, que eliminam a intermediação humana (*zero touch technologies, ZTT*), em substituição aos serviços realizados presencialmente. A digitalização compreende também o desenvolvimento de mecanismos eletrônicos que possibilitem que os usuários auto-executem suas demandas por processos e serviços públicos, facilitando uma administração pública isocrática (DUNLEAVY et al., 2005; DUNLEAVY et al., 2006). As redes sociais têm desempenhado um importante papel nesse sentido, *pari passu* ao surgimento do Governo 2.0³⁸ (NAÇÕES UNIDAS, 2010).

A partir desses três grandes temas é possível depreender os dois primeiros princípios básicos da Governança da Era Digital: (1) a personalização de serviços públicos, cujo valor dependerá do grau de atendimento das necessidades específicas de cada usuário (*citizen-centric*); e (2) a co-criação exercida entre administração e usuários, onde ambos adicionarão conteúdo e valor aos serviços, diretamente ou através do uso de comunidades e redes sociais (avançando a idéia de governo centrado no cidadão para governo guiado pelo cidadão, *citizen-driven*) (HANNA, 2010).

Entretanto, há de se observar que apenas a criação de novas formas de entrega de serviços não origina, por si só, serviços mais eficazes e de maior valor para cidadãos e empresas, dado que não haveria inovação – muito menos transformação. A Governança da Era Digital não avançará se não acompanhada de ações no sentido de modernizar e integrar as funções da retaguarda administrativa. Além de um terceiro princípio, trata-se aqui de uma verdadeira mudança no sentido de construir e pôr em prática uma visão de governo conectado, interligado e centrado nas necessidades do usuário dos serviços públicos (*whole-of-government approach*). A realização dessa visão, por sua vez, depende de que departamentos e órgãos compartilham objetivos, dados, processos, infraestruturas e capacidades, independente das fronteiras organizacionais (HANNA, 2010).

“A característica distintiva da abordagem de governo integrado [*whole-of-government*] é que as agências governamentais e organizações compartilham objetivos além das fronteiras organizacionais, em oposição ao trabalho focado exclusivamente para

agências governamentais têm de manter sistemas múltiplos de entrega, a prestação de serviços custará mais, pois a infraestrutura que fornece a declaração de impostos on-line ou o recibo eletrônico de queixas dos cidadãos existe sobre departamentos governamentais tradicionais, que operam através do contato face-a-face, ou via chamadas telefônicas, correspondências, etc.” (WEST, 2005, p. 30, *tradução nossa*). Ou seja, manter mais de um tipo de sistema de entrega para o mesmo serviço amplia, de início, os custos da administração. Cabe aos governos, portanto, incentivar e possibilitar o acesso a serviços essencialmente eletrônico a fim de que se realizem os potenciais benefícios de eficiência e eficácia que promete o emprego das TICs na administração pública.

³⁸ Em consonância com a evolução da Web, em que a disponibilização e o compartilhamento de informação característicos da sua primeira fase (Web 1.0) vêm sendo superados por formas mais interativas de produção do conhecimento compartilhado (Web 2.0), a aplicação das TIC nos governos – no que toca o emprego da Internet como canal de prestação de serviços – também têm evoluído. Progressivamente, governos têm incorporado as redes e ferramentas sociais como Facebook e Twitter para prestar informações e serviços aos cidadãos, bem como lhes propiciar novas formas de interação e participação. Surge, assim, o Governo 2.0.

dentro de uma organização. Abrange o desenho e a entrega de uma ampla variedade de políticas, programas e serviços que ultrapassam as fronteiras organizacionais. O conceito de governo integrado é uma abordagem holística de governança no setor público, viabilizada pelo emprego das TIC” (NAÇÕES UNIDAS, 2008, p. 4, *tradução nossa*).

Nesse contexto, são as TIC que sustentam e viabilizam o desenvolvimento de uma visão do conjunto da administração, a partir de uma abordagem ampla e transversal (*enterprise-wide*) de sistemas de informação. O foco está, portanto, nos usuários e não mais no interior dos órgãos e agências governamentais. As TIC permitem que os esforços tecnológicos atravessem departamentos e órgãos com o único objetivo de prover serviços de maneira eficaz a cidadãos, empresas e demais. Rompe-se, assim, a abordagem em silos, individualista (SCHELIN, 2007) – característica do NPM.

Na realidade, para além da Governança da Era Digital, Hanna (2010) enquadra o novo modelo de administração pública – e da relação dessa com a sociedade – dentro de um espectro de mudanças mais amplas: a e-transformação (*e-transformation*) ou, ainda, o e-desenvolvimento (*e-development*). Trata-se, portanto, não apenas um modelo de administração, mas um modelo de desenvolvimento, que tem as TIC como seu elemento indutor. Mais abrangente que a Governança da Era Digital, a e-transformação transpassa e extravasa as fronteiras da administração pública, promovendo mudanças na economia e na sociedade³⁹.

Tanto a e-transformação como a Governança da Era Digital enfatizam o papel transformador das TIC. No entanto, longe de um determinismo tecnológico, as grandes transformações só são alcançadas se acompanhadas por mudanças organizacionais e culturais, sejam no interior da administração pública, sejam no comportamento da sociedade civil – campo esse onde as mudanças tecnológicas têm um papel apenas indutor (DUNLEAVY et al., 2005). Darrell M. West (2005) afirma que se está vivendo antes um processo de evolução que de *revolução* da administração pública – expressão que alguns autores insistem em propagar (BALUTIS, 2001; CHAHIN et al., 2004). Segundo o autor, há inúmeras razões devido às quais as mudanças no contexto dos governos atuais tendem a ser graduais e pequenas em escala. Dentre as razões, elencam-se: (1) o arranjo governamental, pois os governos são

³⁹ A e-transformação envolve uma série de elementos; tal como a DEG, contém elementos de governança, ao passo que requer o envolvimento e a participação dos mais diversos atores na consecução da estrutura institucional e das políticas públicas de incentivo ao uso e produção de TIC. Para tanto, governos devem promover ações no sentido da e-transformação não só no interior da administração pública, mas também na sociedade. A criação de programas de educação tecnológica é uma dessas ações e visa a atender a crescente demanda por recursos humanos capazes de fazer uso das novas tecnologias, tanto dentro da administração, como na sociedade civil. Incentivar a indústria de TIC nacional também é fundamental, seja para alimentar a economia doméstica, seja para abastecer a crescente demanda por aplicações de softwares. A criação de ampla infraestrutura de telecomunicações é outro pré-requisito para o e-desenvolvimento, a fim de que torne possível prover acesso à Internet e às ferramentas de TIC a preços acessíveis (HANNA, 2010).

divididos em órgãos que competem por recursos entre si, e a jurisdição de cada um deles limita a habilidade dos *policymakers* reunirem os burocratas para trabalharem de forma conjunta na promoção de inovações tecnológicas); (2) a escassez de recursos orçamentários, que limita a capacidade dos órgãos disporem serviços on-line e a usarem tecnologias para expandir instrumentos democráticos; (3) os grupos em conflitos, dado que os recursos financeiros são limitados, e as instituições onde as decisões são tomadas são fragmentadas e descentralizadas, o que dificulta a produção de mudanças em larga escala, mesmo quando os benefícios das novas tecnologias são evidentes; e, por fim (4) as normas culturais e os padrões de comportamento individual, que podem afetar a maneira através da qual a tecnologia é utilizada pelos cidadãos e pelos *policymakers*. Em suma, Darrel West alerta que

“quaisquer dos fatores que limitam os potenciais do [governo digital] tem muito mais a ver com dinâmicas organizacionais, financeiras e políticas do que com tecnologia ‘per se’. A tecnologia em prol da democracia e do atendimento das necessidades especiais das populações já está disponível. É muito mais, então, uma questão de vontade política e organizacional” (WEST, 2005, p. 180, *tradução nossa*).

Portanto, “evolução, não revolução, é a regra” (WEST, 2005, p. 6, *tradução nossa*).

Sendo assim, a Governança da Era Digital não se realizará apenas através do progressivo emprego das novas TIC nas atividades de governo; as primeiras e principais barreiras encontradas para a realização da DEG e, sobretudo, do ideal de um governo integrado e voltado às necessidades do cidadão, não são barreiras tecnológicas, mas sim institucionais (HANNA, 2007). Passemos, então, à análise da aplicação concreta das TIC na administração públicas contemporâneas, através das iniciativas de governo digital, para, em seguida, identificar os novos procedimentos e organizações que têm sido institucionalizados a fim de se superarem as resistências contrárias à difusão da Governança da Era Digital e de viabilizar a aplicação dos princípios *transformadores* do modelo de administração pública contemporânea.

1.2 Governo digital: e-Administração, e-Serviços e e-Democracia

A Governança da Era Digital, enquanto modelo de administração pública, ainda carece de debate e fundamentação. Tal como o Novo Gerencialismo Público, sua progressiva adoção será matizada e adaptada aos interesses e visões dos governos nacionais. No plano concreto, porém, antes mesmo da conformação do modelo conceitual da DEG, governos começaram a se fazer presentes em meio eletrônico através da criação das primeiras páginas oficiais na *web*. Tratava-se de uma resposta ao *boom* do comércio eletrônico na década de 1990 e às pressões da sociedade por uma administração pública capaz de lidar com os imperativos de uma economia global em rápida transformação (SCHELIN, 2007; HANNA, 2010).

Além das transformações mais amplas sob o espectro da Governança da Era Digital, uma simples e impactante mudança na forma do interagir governo-cidadão, propiciada pelo governo digital, refere-se à superação da barreira espacial. As TIC oferecem, sem dúvida, uma grande oportunidade, já que permitem eliminar as barreiras físicas e, muitas vezes, temporais, aproximando usuários e governos. A interação deixa de ser fundamentalmente síncrona, estando alguns serviços eletrônicos, por exemplo, disponíveis ubiquamente, 24 horas por dia e 7 dias por semana (24x7), através da Internet e independentemente do horário e local de funcionamento dos órgãos governamentais.

Nesse contexto, iniciativas de *governo eletrônico* – aqui denominado *governo digital* – passaram a ser implantadas a fim de, por exemplo: (1) disponibilizar na *web* informações sobre os serviços públicos prestados (locais e horários de atendimento, documentos necessários para realização, etc.); (2) melhorar a arrecadação tributária, por meio de softwares governamentais; (3) diminuir os custos transacionais dos procedimentos burocráticos internos, através do uso de intranets; (4) ampliar a transparência, divulgando as contas e os gastos governamentais a cidadãos e empresas; entre outros. Assim, a progressiva digitalização tem conduzido a gestão da administração pública a uma nova realidade: a desmaterialização de suas rotinas de trabalho, de seus registros e até mesmo de sua existência física.

O *governo digital* é entendido como “a contínua otimização da prestação de serviços, da participação dos cidadãos e da governança através da transformação das relações internas e externas ao governo, [possibilitada] pela tecnologia, pela Internet e pelos novos meios de comunicação” (GARTNER GROUP, 2000, *tradução nossa*)⁴⁰. Dessa definição, depreendem-

⁴⁰ Há inúmeras definições dadas aos termos “governo eletrônico” e “governo digital” (SCHELIN, 2007). Prado (2009), Martinuzzo (2008), Matsuda (2006) trazem uma extensa revisão das diversas definições utilizadas na literatura.

se os três grandes domínios da atuação do governo digital, quais sejam: os serviços eletrônicos (e-serviços), a democracia eletrônica (e-democracia) e a administração eletrônica (e-administração) (CHILE, 2006). Explicam-se:

- e-Serviços: prestação (total ou parcial) de serviços público através de meios eletrônicos, como páginas na *web*, SMS, aplicativos de *smartphones*, aplicativos de TV digital, quiosques eletrônicos, entre outros. Trata-se desde a prestação de informações sobre os serviços realizados presencialmente, até a transação completa em meio digital (emissão de certificados, pagamento de tributos e taxas, petições).
- e-Democracia: aplicação das TIC aos processos de governo para ampliar a transparência das atividades governamentais, bem como para possibilitar de participação democrática da sociedade na elaboração de políticas públicas⁴¹, por meio da difusão de informações em meio eletrônico e da criação de espaços democráticos de discussão e deliberação (como ‘webforuns’, blogs, consultas eletrônicas, voto eletrônico, audiências públicas transmitidas por videoconferência, comunidades virtuais, entre outros)⁴². As redes sociais (Orkut, Facebook e Twitter) têm servido ao desenvolvimento dessas possibilidades. Além disso, ao abrir espaços para que usuários opinem e avaliem a qualidade dos serviços prestados (eletronicamente ou não), a e-democracia pode auxiliar na progressiva melhoria da efetividade dos serviços públicos.
- e-Administração: uso das TIC para apoiar a realização de processos de governo que sustentam as áreas finalísticas da administração, através de intranets, extranets, sistemas de informação baseados em *webservices*, certificação e assinatura digital, entre outros sistemas de apoio à tomada de decisão e à formulação de políticas públicas. Envolve não só a automatização de tarefas

⁴¹ Nesse ponto, é fundamental fazer-se uma ressalva. Como bem salienta Lúcia Avelar (2004), “participação política e democracia são fenômenos intimamente ligados, e cuja relação é complexa e delicada. [...] Só resulta em democratização quando a participação se materializa em políticas para efetiva extensão dos direitos e que cada nova classe de direitos alcançados corresponde à efetiva integração de cada membro com igual valor na coletividade política” (AVELAR, 2004, p. 233-234). Sendo assim, há de se ter em mente a disponibilização de ferramentas de participação eletrônica não necessariamente conduzirão a um fortalecimento da democracia. Como visto, se não acompanhada de políticas de inclusão digital, a e-participação pode resultar em maiores desigualdades e poderes relativos distribuídos de forma desigual na sociedade, minando a democracia.

⁴² Eisenberg (1999) considera que os poderes públicos podem utilizar a Internet para a democratização da vida política contemporânea, através de quatro formas principais: 1) prestação de serviços e informações à comunidade; 2) apoio na organização de movimentos sociais e formação de redes na sociedade civil; 3) implementação de mecanismos de democracia eletrônica; e 4) democratização do acesso à comunicação eletrônica. Para os fins dessa pesquisa, a primeira forma compreende o domínio dos e-serviços e a última entra nas questões relativas à inclusão digital. Sendo assim, a e-democracia abarcaria as formas 2 e 3.

rotineiras em sistemas de informação, mas a reengenharia completa de processos de governo com o auxílio das TIC, de maneira a eliminar etapas desnecessárias, dinamizar o processo e torná-lo mais eficaz.

Como resultado desses desdobramentos, o governo digital supera o paradigma unidirecional de comunicação [Estado → Sociedade], adentrando um paradigma não-linear e interativo em duas vias de comunicação e interação (WEST, 2005). O governo digital relaciona-se, basicamente, com três naturezas de atores: (1) as relações governo-a-governo [G2G], (2) as relações governo-a-empresas [G2B] e (3) as relações governo-a-cidadãos [G2C]⁴³.

- G2G (Government to Government) ou de Governo para Governo: relações, transações e comunicações entre as diferentes partes de um mesmo Governo, entre as administrações de diferentes níveis (regional e municipal, por exemplo) ou entre as administrações de mesmo nível, através de intranets, extranets e outros sistemas de informação.
- G2C (Government to Citizen) ou de Governo para Cidadão: relações, transações e comunicações entre governo e sociedade, principalmente no que diz respeito ao acesso aos serviços públicos e os diferentes tipos de informação e participação.
- G2B (Government to Business): relações, transações e comunicações que se processam eletronicamente entre governos e empresas nos processos de compra de produtos ou serviços (uso do pregão eletrônico, por exemplo), de expedição de certificados, autorizações, licenciamentos e/ou pagamento de tributos, entre outros.

⁴³ Há autores (HANNA, 2010; JOSEPH e KITLAN, 2008; ROCHELEAU, 2006; VALENTI, ANTA e BENDERSKY, 2004) que apontam para uma quarta natureza de atores, qual seja: os empregados/servidores públicos. Nesse ponto, governos promovem a capacitação, a profissionalização e a maior participação de seus empregados no desenvolvimento do governo digital. Na prática, essa relação não é elucidada, pois subjaz e, de fato, sustenta as demais. No entanto, não se pode perder de vista que “no será posible desarrollar ningún tipo de estrategia de gobierno [digital] si no somos capaces de integrar en su construcción a los recursos humanos que forman la estructura administrativa de un gobierno” (VALENTI, ANTA e BENDERSKY, 2004, p. 10). Ver nota de rodapé de número 64.

Tendo em mente a definição e a amplitude desse fenômeno, cabe explicar, aqui, a adoção do termo *governo digital*, ao invés de *governo eletrônico* (e-governo ou e-gov) – este, mais comumente utilizado⁴⁴.

Parte da literatura – sobretudo a datada dos anos de 1990 e início dos 2000 – restringe o governo eletrônico à prestação de serviços públicos ou a coleta de informações de maneira eletrônica (TANYA, 2009): “e-governo refere-se à prestação de serviços e informações através da Internet ou outros meios digitais” (WEST, 2000, p. 2, *tradução nossa*). Todavia, como bem salienta Rodrigo Assumpção⁴⁵ (Diretor de Tecnologia da Informação da Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social, Dataprev), não há hoje governo que não seja *eletrônico*. Segundo Dunleavy et al. (2006), a própria burocracia weberiana já se tratava de um sistema tecno-social, sustentando-se, por um lado, por profissionais bem treinados e selecionados de forma impessoal e, por outro, pela documentação de normas, regras, decisões e considerações, as quais são registradas, arquivadas, sistematicamente organizadas e indexadas. Desde então, esse processo de registro é visto como fundamental para a memória, a estabilidade e a reprodução da organização através dos tempos. Nos anos 1930, essas atividades já seriam superficialmente automatizadas, com o uso de cartões perfurados, por exemplo. Os “governos têm praticado o e-governo por mais de 50 anos: o uso do primeiro mainframe no Escritório de Estatística [dos Estados Unidos] era ‘governo eletrônico’. Apenas não havíamos dado esse nome a ele há cinquenta anos atrás” (HEEKS, 2008, *tradução nossa*).

Não há, portanto, administração pública que não se baseie hoje em meios eletrônicos para a realização de seus processos de governo. Sendo assim, governo eletrônico não é novidade e não compreende a amplitude das transformações aqui apresentadas. Como já observado, até a década de 1990, as mesmas atividades de registro, arquivamento, sistematização e indexação (antes realizadas em papel) pouco haviam sido afetadas pelos sistemas eletrônicos:

“Na maioria das vezes, mesmo já na década de 1980, o impulso para automatizar sistemas de armazenamento e de recuperação mudou apenas o tamanho e a capacidade dos sistemas administrativos, mas não sua operação fundamental. Arquivos de registros diminuíram em número e aumentaram em tamanho, e sua indexação e indexação cruzada ficaram muito mais automatizadas e sofisticadas. No entanto,

⁴⁴ Como poderá ser observado no Capítulo 2, o termo *governo eletrônico* é o mais utilizado pelos governos em seus programas e projetos. No entanto, há ainda outras expressões possíveis, como Governo Online, Governo em Rede, etc. Este trabalho manterá o termo *governo eletrônico* e demais possibilidade quando esses compuserem o título ou nome de programas e projetos oficiais.

⁴⁵ Entrevista concedida ao GT Governo, Digitalização e Informática Pública do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo da UFRGS (CEGOV/UFRGS), realizada na data de 22 de setembro de 2010, sob os auspícios do Projeto “Institucionalização do SISP”.

o *modus operandi* essencial não se alterou muito” (DUNLEAVY et al., 2006, p. 12, *tradução nossa*).

De maneira distinta, o que se presencia atualmente é um fenômeno mais amplo, que envolve não só o emprego das TIC na prestação de serviços para os cidadãos; envolve a governança eletrônica, a reforma da administração pública, a transparência, a participação (TANYA, 2009). No intuito de evitar uma interpretação parcial e demarcar essa diferenciação, adota-se aqui, então, o termo *governo digital*.

Hoje, as iniciativas e grandes projetos de governo digital geralmente vêm acompanhados de justificativas no sentido da prestação de serviços de melhor qualidade, da melhoria da eficiência e da transparência dos processos de governo e da busca de uma maior *accountability* do setor público (CHAHIN et al, 2004). Como visto, o governo digital permitiria reduzir custos administrativos, por tornar o tempo e a distância menos relevantes, permitindo a integração de serviços e uma conexão mais eficiente entre órgãos, processos e sistemas; bem como aumentaria os canais governamentais de contato e interação com cidadãos, organizações não-estatais e organizações internacionais, ampliando as vias e espaços abertos às manifestações democráticas.

Vistos os domínios do governo digital e as relações entre atores que o conformam, é possível afirmar que o desenvolvimento da e-administração pode vir a impactar a capacidade estatal em prover serviços públicos (sejam eles eletrônicos ou não) e em dispor canais de participação democrática aos cidadãos. O governo digital pode, assim, tornar-se importante instrumento para o exercício da cidadania e fortalecimento da própria democracia.

No entanto, a realização desses e outros benefícios e vantagens comumente associados ao governo digital não se dará se desacompanhada do redesenho de procedimentos, funções, atividades e processos de governo, de modo a viabilizar a integração e a comunicação de sistemas de informação (novos e legados) e de bases de dados – essas muitas vezes incomunicáveis, resultado da própria estrutura organizacional em forma de silos estanques. Porém, a alteração de sistemas de informação corresponde, ao fim e ao cabo, à alteração de rotinas estabelecidas. Ao passo que os antigos sistemas de informação apenas automatizaram rotinas procedimentais dentro de cada órgão ou departamento, sem o redesenho prévio de processos, as mudanças necessárias ao governo digital impõe verdadeiras transformações na forma de operar das burocracias.

“A Tecnologia da Informação [e da Comunicação] é uma "tecnologia disruptiva"⁴⁶; a TI[C] muda a forma como a burocracia organiza-se e funciona, como o poder é distribuído ou controlado, e como a informação é compartilhada ou protegida. A TI[C] interrompe redes informais e ativas novas e extensas redes, dentro e entre organizações formais. A TI[C] está possibilitando que organismos públicos mudem de organizações focadas para seu interior, baseadas em rotinas e em comando e controle, para organizações com foco nos serviços externos prestados, baseadas no conhecimento, operando em rede, [em constante] aprendizagem” (HANNA, 2007, p. 1-2, *tradução nossa*).

Nesse sentido, as mudanças tecnológicas que sustentam o desenvolvimento do governo digital e da DEG enfrentam os mesmos custos de transição e transação correspondentes às grandes mudanças de sistemas de informação. Esses custos não se limitam à esfera financeira; há também (e sobretudo) os custos institucionais, ao passo que as mudanças demandam o redesenho de estruturas, processos e funções no seio de culturas organizacionais fortes, cujo peso inercial recai no sentido da manutenção das operações tais como estão (DUNLEAVY et al., 2006). Romper esses limites impostos pelas culturas organizacionais e implementar as mudanças sem deter processos e estruturas organizacionais adequados e sem contar com funcionários treinados e capacitados, amplia ainda mais os custos, podendo torná-los impraticáveis a ponto de por em risco as iniciativas de governo digital e, de maneira mais ampla, as reformas no sentido da Governança da Era Digital (DUNLEAVY et al., 2006).

Sendo assim, fatores como liderança, arranjos institucionais e recursos humanos apropriados são fundamentais à realização das transformações do governo digital e, mais além, da DEG.

"[O governo digital] é um grande exercício de liderança e gestão transformacional. Reestruturar burocracias governamentais e melhorar os serviços públicos são questões [...] essenciais e urgentes. São questões políticas e de gestão, não questões técnicas. Líderes competentes e instituições fortalecidas são necessárias para superar a resistência às mudanças processuais e organizacionais, para priorizar e gerenciar investimentos complexos, mudar pensamentos e competências, evitar a duplicação de esforços e economizar recursos escassos, bem como para manter uma visão de transformação a longo prazo, enquanto se insiste em resultados concretos no curto prazo” (HANNA, 2007, p. 1-2, *tradução nossa*).

⁴⁶ Os termos *tecnologia disruptiva* ou *inovação disruptiva* descrevem, na realidade, uma inovação tecnológica, (produto ou serviço) que utiliza uma estratégia "disruptiva", em vez de "revolucionária" ou "evolucionária", lançada para derrubar uma tecnologia existente dominante no mercado (BOWER e CHRISTENSEN, 1995).

Por conseguinte, a próxima seção buscará identificar instituições características da Era Digital (e-instituições) que têm sido criadas no âmbito das administrações públicas para fazer frente às resistências e para viabilizar as transformações do governo digital e da DEG – os quais conformam uma nova forma de administrar, prestar serviços públicos e ampliar a participação democrática. O capítulo seguinte, por sua vez, verificará a presença ou não desses elementos e estruturas institucionais nos governos centrais de Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e Uruguai, para então, no capítulo terceiro, demonstrar alguma evidência causal entre instituições políticas digitais e o desempenho do governo digital desses países, nos domínios dos e-serviços e e-democracia. Passemos, então, às análises.

1.3 Instituições políticas da Era Digital: as e-instituições

De uma maneira geral, embora presenciemos uma grande produção científica sobre a temática do governo digital – que cobre desde modelos de avaliação (e.g. WEST, 2005; BRASIL, 2007; NAÇÕES UNIDAS, 2003) e estágios de maturidade (e.g. LAYNE e LEE, 2001; NAÇÕES UNIDAS, 2003; RUEDIGER, 2003), até modelos conceituais (e.g. WEST, 2005⁴⁷; DUNLEAVY et al., 2006⁴⁸; DANZIGER e ANDERSEN, 2002⁴⁹), ainda hoje há pouco desenvolvimento teórico próprio que sustente o estudo empírico dos impactos do governo digital sobre a capacidade estatal, o exercício da cidadania, a democracia, entre

⁴⁷ Em sua obra “Digital Government – Technology and Public Sector Performance”, Darrell M. West elabora um modelo conceitual, Segundo o qual fatores como cenário organizacional, recursos orçamentários, grupos em conflito e liderança política estabelecem os parâmetros através dos quais são condicionadas a velocidade e a amplitude da mudança tecnológica nas administrações públicas. Para saber mais sobre o modelo e os resultados encontrados a partir desse estudo, ver West (2005).

⁴⁸ Dunleavy et al. (2006), em sua obra seminal que inaugura o desenvolvimento teórico da Governança da Era Digital (Digital Era Governance), elaboram estudo em que se relacionam os arranjos institucionais e o poder da indústria de Tecnologia da Informação sobre os contratos governamentais de terceirização (variáveis independentes) à performance governamental em termos de TI (variável dependente). As variáveis são operacionalizadas a partir das seguintes dimensões. 1) *Arranjos institucionais*: ausência de freios e contrapesos (*checks and balances*) nos arranjos de governança (relação negativa); permeabilidade da cultura burocrática à *expertise* técnica (relação positiva); permeabilidade do país às reformas inspiradas no NPM (relação negativa); presença de estímulo governamental ao governo digital (relação positiva). 2) *Poder da indústria de TI*: baixa competitividade no processo licitatório (relação negativa); forte dominância do mercado pelas cinco maiores empresas (relação negativa); capacidade *in-house* do governo, isto é, informática pública (relação positiva). Por fim, a 2) *Performance da TI governamental* é medida através: da taxa de projetos de TI descartados antes de sua conclusão; relação entre os preços entre TI do setor público e do setor privado; da modernidade relativa dos sistemas de TI governamental em relação aos do setor privado. Para saber mais sobre o modelo e os resultados encontrados a partir desse estudo, ver Dunleavy et al. (2006).

⁴⁹ Danziger e Andersen (2002) fizeram um levantamento da produção acadêmica, publicada em periódicos no período de 1987 a 2000, que tratasse acerca do impacto das Tecnologias da Informação sobre a administração pública e o setor público. Os impactos foram categorizados em quatro domínios mais amplos (capacidades, interações, orientações e distribuição dos valores), subdivididos e categorias específicas, que somam vinte e duas. De maneira geral, mais da metade dos relatos identifica mudanças nas capacidades das unidades do setor público em exercerem suas funções, e mais de um quarto dos achados envolvem mudanças nos padrões de interação entre os atores políticos. Poucas pesquisas identificaram mudanças na distribuição dos valores ou nas orientações dos atores políticos. A maioria dos impactos positivos tratavam de questões associadas à eficiência e à racionalidade do comportamentos das unidades da administração pública, enquanto a maior parte dos impactos negativos referiam-se à efeitos subjetivos das TI nas pessoas, nos seus papéis como cidadãos ou nos funcionários públicos (como a satisfação com o trabalho, a discricionariedade, etc.). Novo estudo dos autores, datado de 2010, foi realizado para o tema do governo digital e os impactos das TIC, tendo sido encontrados semelhantes resultados (ANDERSEN et al., 2010).

outras variáveis. Observa-se que grande parte das pesquisas acabou sendo desenvolvida pela literatura de gestão pública e tendo como foco de análise governos locais, cuja abordagem envolve mais a descrição de casos e estratégias aplicadas (DANZIGER e ANDERSEN, 2002; ANDERSEN et al., 2010). Com efeito, o entendimento das relações causais que permeiam o tema acabou sendo negligenciado pela Ciência Política.

Diante dessa situação, alguns autores buscam fazer uma aproximação do estudo do governo digital ao estudo das instituições e processos de institucionalização. Para Jane E. Fountain, a análise do governo digital a partir da perspectiva institucional é adequada, na medida em que permite relacionar as Tecnologias da Informação e da Comunicação às organizações e arranjos (institucionais e sociais) decorrentes (FOUNTAIN, 2001).

“Reconhecer a natureza política e institucional da mudança provocada pelo governo [digital] fornece a chave para transportá-lo para além da idéia de uma 'vitrine', no sentido da realização do potencial transformador das TIC para a governança e o desempenho do serviço público” (RUBINO-HALLMAN e HANNA, 2006, *tradução nossa*).

Por institucionalização entende-se o “processo por meio do qual organizações e procedimentos adquirem valor e estabilidade” (HUNTINGTON, 1968: 12). Robert E. Goodin (1996), com base em Huntington (1968), define instituições como as organizações e os procedimentos caracterizados por padrões de comportamento recorrentes, estáveis e que adquiriram valor (GOODIN, 1996). Mais objetivamente, instituições podem ser valores, normas e/ou regulações formais e informais, rotinas e procedimentos institucionalizados. Instituições políticas, por sua vez, compreendem aquelas que lidam com a “produção, controle e distribuição dos recursos de poder na sociedade, controlam a mobilização de recursos para a realização de objetivos coletivos e regulam as relações com outras sociedades” (CEPIK, 2008).

Sob essa perspectiva, alguns autores adotam a perspectiva do Institucionalismo Sociológico ou do Institucionalismo Normativo, a fim de compreender a evolução dos comportamentos e das estruturas organizacionais no contexto da Era Digital através do estudo das dimensões da institucionalização: a aprendizagem institucional e o isomorfismos coercitivo, mimético e normativo (*e.g.* CRIADO, RAMILO e SALVADOR, 2002⁵⁰, FOUNTAIN, 2001; HASSAN e GIL-GARCIA, 2008; KIM, KIM e LEE, 2009; MENEKLIS

⁵⁰ Por exemplo, Criado, Ramilo e Salvador (2002) buscam criar uma análise interdisciplinar, aliando o Novo Gerencialismo Público, o Novo Institucionalismo e os *policy networks*, no sentido de elaborar uma teoria *integradora* que sustente uma análise da adoção das práticas de governo digital, analisando os processos de desenho, adaptação, desenvolvimento e implementação.

e DOUGLERIS, 2010). Esses autores não abordam, no entanto, o impacto da institucionalização do governo digital, adotando uma abordagem mais analítico-descritiva.

O presente trabalho orienta-se por uma linha de análise diferente. Tendo como base o Novo Institucionalismo Empírico, objetiva-se identificar as organizações e os procedimentos que vêm sendo adotados e institucionalizados nas administrações públicas em resposta à pressão e a busca por novas formas de governar e administrar em uma sociedade interativa e conectada. Feito isso, visa-se a analisar os impactos dessas novas instituições na prestação de serviços eletrônicos e nos canais de participação democrática da sociedade.

Embora o foco tradicional do Novo Institucionalismo Empírico trate de temas mais complexos – como o presidencialismo e parlamentarismo (e.g. RIGGS, 1988; LINZ, 1994 *apud* PETERS, 2001), ou o Poder Legislativo (e.g. POLSBY, 1975; SQUIRE, 1992 *apud* PETERS, 2001) – a opção por sua utilização neste trabalho deve-se ao fato de ambos reconhecerem a importância das instituições, bem como do estudo dos seus efeitos, ao contrário do estudo estrito do seu surgimento, adaptação e evolução.

Para o Novo Institucionalismo Empírico, as instituições são tidas como dadas – são fatos políticos – e o foco de análise não é o processo de institucionalização, mas o estudo do impacto das instituições (variáveis independentes) no comportamento das variáveis dependentes. O intuito é a obtenção de insumos necessários para a recomendação mais segura de umas ou outras instituições, em vista dos resultados a que se deseja alcançar⁵¹.

O estudo das mudanças institucionais também não é questão central de análise dos novos institucionalistas empíricos, mas alguns autores apontam no sentido de que as mudanças advêm antes por estímulos do ambiente externo dinâmico, que por estímulos dos atores internos às instituições (PETERS, 2001). Passemos, portanto, à análise do contexto e à identificação das instituições políticas que surgem no âmbito da administração pública diante dos *estímulos* da Era Digital.

Como visto, ao longo da década de 1990, a difusão e o barateamento dos microcomputadores e da Internet deu margem ao boom das empresas “Dot.Com” e do comércio eletrônico. Tão logo surgiriam novas formas de transacionar com empresas, bancos, agências de turismo, entre outros, que superaram de vez o referencial físico-presencial das interações na sociedade. Seguindo essa linha, governos passaram a fazer-se presente em sítios eletrônicos, fornecendo informações sobre suas atividades e outras utilidades públicas e, em

⁵¹ A normatividade e o empirismo, portanto, não são incompatíveis. Na realidade, a partir do empirismo é que, aqui, busca-se apontar essa ou aquela direção no desenvolvimento do governo digital.

estágio mais avançado, iniciando alguns tipos de transações eletrônicas, geralmente relacionadas ao pagamento de tributos. À época, fora providenciada a formação de grupos de trabalho, comissões e painéis, a fim de aconselhar e chamar a atenção de gestores, ministros e mesmo chefes de Estado em relação à nova *onda digital*. Com o tempo, essas comissões *ad hoc* passaram a ser institucionalizadas e a compor estruturas organizacionais dotadas de mecanismos de coordenação formais e informais (HANNA, 2007); surgem as **e-instituições**, isto é, instituições especificadamente voltadas à consecução do governo digital e à realização da Governança da Era Digital.

Longe de um determinismo tecnológico, as inúmeras possibilidades de melhora da eficácia e da eficiência da administração pública possibilitadas pelas TIC não conduzem à automática realização desses benefícios. As primeiras e principais barreiras encontradas para a realização do potencial do governo digital e da DEG, sobretudo o ideal de um governo integrado e voltado às necessidades do cidadão, não são barreiras tecnológicas, mas sim institucionais. Na realidade, as primeiras experiências de implantação de projetos de governo digital foram acompanhadas por um histórico relevante de tentativas mal-sucedidas (DUNLEAVY et al., 2006). A experiência indica como o principal fator de frustração desses projetos a falta de instituições e mecanismos adequados para desenhar, implantar e adaptar (de forma contínua) esses projetos, bem como revisar e/ou fortalecer os relacionamentos dos atores neles envolvidos (HANNA, 2007).

Instituições especializadas e novas competências são pré-requisitos para criar, adquirir, adaptar, difundir e utilizar as novas tecnologias, bem como para sincronizá-las às reformas administrativas, aos investimentos, às inovações em matéria de gestão e às mudanças organizacionais correspondentes (HANNA, 2007). A reestruturação das burocracias governamentais e a melhora e a reinvenção na entrega de serviços públicos são antes questões gerenciais que questões técnicas. Líderes competentes e instituições dotadas de valor e estabilidade são entendidas como fundamentais para transpor a resistência originada em relação às mudanças trazidas pela DEG, para gerenciar os necessários investimentos complexos e transversais, para modificar habilidades e conjunto de valores, evitar a duplicação de esforços, economizar recursos escassos e, enfim, manter uma visão de transformação a longo prazo – ao passo que se trabalha com resultados concretos no curto prazo (HANNA, 2007).

O primeiro sinal de institucionalização do governo digital nos países – avançando, portanto, para além das meras aplicações *ad hoc* – deu-se com a formulação de **programas de**

governo digital estruturados no âmbito nacional. Princípios e diretrizes, áreas de atuação, projetos, metas, responsabilidades e atores foram definidos e estabelecidos para fazer frente às mudanças trazidas com a Era Digital. Estratégias que definam ações e incentivos específicos; busquem e assegurem financiamento adequado; definam metas claras; delimitem o âmbito de atuação das iniciativas, bem como estabeleçam uma coordenação entre os níveis nacional, regional e local, entre outros, mostraram-se componentes fundamentais de um programa de governo digital (ROSE e GRANT, 2010; HINNANT e O’LOONEY, 2007).

Com o tempo, os programas pioneiros de governo digital evoluíram e, muitas vezes, foram substituídos e alterados. Perspectivas de mais longo prazo passaram a ser adotadas, no sentido de conferir aos programas um horizonte de reforma e transformação da administração pública. A experiência demonstra que têm sido fundamentais “os compromissos institucionais [...] de longo prazo, ou seja, que não dependam de mudanças de ministros ou funcionários intermediários” (ARAYA, 2004, p. 25.). Segundo Hanna (2010), além de uma visão de longo prazo, quanto mais alinhado à estratégia de reforma administrativa do Estado e quanto mais estiver baseado em um enfoque holístico do emprego das TIC, mais efetivo será o programa de governo digital na consecução de seus projetos e metas. O autor elabora um quadro explicativo que traduz quatro cenários possíveis (ver Figura 4), em que o melhor resultado encontra-se no quadrante de número quatro (4).

Fig. 4: Relação entre estratégia de TIC e reforma do setor público

		Abordagem do emprego das TIC	
		parcial	holística
Estratégia de reforma do setor público	clara	(3) Impactos significativos em setores que já adotam o governo digital	(4) Máximo impacto
	imprecisa	(1) Pequenos resultados em poucas aplicações	(2) Alguns resultados, que podem ser contraproduativos quando há sobreinvestimento

Fonte: Traduzido e adaptado de Hanna (2010).

A fim de não perder o caráter estratégico e transversal do governo digital e de garantir a coordenação das iniciativas, governos também passaram a adotar **planos de ação setoriais**, em que os objetivos do programa nacional são traduzidos em projetos e ações no âmbito dos órgãos governamentais. Tarefas são definidas, prazos são estabelecidos e responsabilidades são alocadas, adotando-se técnicas de gestão de projetos, de risco e de portfólios, bem como ferramentas de monitoramento e de avaliação de desempenho (HANNA, 2007). Desse modo, busca-se assegurar a disponibilidade de recursos humanos intangíveis (como tempo de trabalho e energia) e estabelecem-se metodologias de avaliação e padrões de desempenho dos projetos, em consonância com os princípios e metas nacionais. Além disso, os planos setoriais são fundamentais para se obter um envolvimento mais ativo e constante da burocracia na realização do governo digital (ROSE e GRANT, 2010).

Ao passo que os programas e as aplicações de governo digital foram amadurecendo, ficou evidente que os desafios a serem enfrentados não eram apenas uma questão de inovar a gestão, a comunicação com a sociedade e a entrega de serviços. Para possibilitar essas inovações, o desafio passa a ser, antes, viabilizar uma interconexão técnica e semântica dos inúmeros dados e informações detidos pela administração pública nos seus variados repositórios e sistemas de informação. A execução dos orçamentos de maneira autônoma pelos órgãos governamentais, somada à descentralização dos processos de contratação (sobretudo a partir da adoção das reformas gerencialistas), implicou na aquisição de bens e serviços de TIC com diferentes formatações, geralmente delineados segundo padrões adotados pelos fornecedores externos. Decorrente dessas práticas, quando da tentativa de reunir e compartilhar dados e informações de diferentes fontes (departamentos, ministérios, estados, municípios, etc.), sistemas e bases de dados revelam-se incompatíveis. Os distintos padrões acabam inviabilizando uma comunicação transversal fluida⁵² e, por conseguinte, a reutilização de dados (condição necessária à construção de um governo integrado e voltado às demandas do cidadão) vê-se amplamente dificultada. “Soluções diversas, baseadas em tecnologias distintas e implantadas de forma isolada ao longo do tempo, precisam estar

⁵² Essa dificuldade de comunicação implica custos econômicos e sociais de grande relevância, a citar: administrações públicas estáticas, pouco receptivas às necessidades dos usuários e incapazes de aplicar políticas de uma forma eficaz e oportuna; a incapacidade para desenvolver serviços eletrônicos de valor agregado baseados no compartilhamento e reuso de informações de fontes variadas e heterogêneas; custos de transação elevados (UNIÃO EUROPÉIA, 2003) e menor celeridade nos processos. No tocante a prejuízos sociais diretos, “convém recordar que durante o lamentável atentado de 11 de setembro de 2001 contra as Torres Gêmeas em Nova York, a falta de interoperabilidade entre os sistemas de comunicação dos corpos de polícia, emergência e bombeiros, custou muitas vidas” (MORENO, SIN e CAINO, 2007, p. 12, *tradução nossa*).

interconectadas para prover serviços e informações, independentemente de onde estejam os dados ou os solicitantes” (BRETAS e MESQUITA, 2010, p. 24).

Frente a essa realidade, a **interoperabilidade** passou a ser pautada pelos governos, no intuito de viabilizar um “intercâmbio coerente de informações e serviços entre sistemas” de diferentes origens⁵³ (BRETAS e MESQUITA, 2010: 82). A interoperabilidade permite fechar o hiato existente entre as TIC e as atividades finalísticas (resultante da abordagem tradicional de desenvolvimento de sistemas), sendo um passo essencial para romper a idéia de silos estanques, característica dos órgãos governamentais (NAÇÕES UNIDAS, 2008b). Nesse sentido, padrões de interoperabilidade (*Government Interoperability Framework*, GIF) e arquiteturas de interoperabilidade (*National Enterprise Architecture*, NEA) (NAÇÕES UNIDAS, 2008b) têm sido criados e progressivamente institucionalizados no intuito de “transferir e utilizar informações de maneira uniforme e eficiente entre várias organizações e sistemas de informação [...] de acordo com um método definido [e] de forma a obter os resultados esperados” (BRETAS e MESQUITA, 2010, p. 82).

Padrões de interoperabilidade compreendem premissas, políticas e especificações (técnicas, semânticas e organizacionais) que orientam e padronizam a construção/atualização de sistemas de informação governamentais e que condicionam as relações destes com os demais Poderes, níveis estatais e atores da sociedade (BRASIL, 2007; NAÇÕES UNIDAS, 2008b).

Por sua vez, *arquiteturas de interoperabilidade* podem ser definidas como um conjunto amplo de “padrões e diretrizes que descrevem a forma e os mecanismos estabelecidos para que os órgãos governamentais interajam uns com os outros de maneira uniforme, integrada e coerente” (MORENO, SIN e CAINO, 2007, p. 38, *tradução nossa*). As arquiteturas referenciais partem dos padrões de interoperabilidade para compor uma espécie de plano estratégico que relaciona e alinha os sistemas de informação do governo às funções que apóiam (serviços finalísticos ou utilitários⁵⁴) (BRASIL, 2007; NAÇÕES UNIDAS, 2008b; ROCHELEAU, 2007). Geralmente, trata-se de uma arquitetura orientada a serviços

⁵³ Desde o ponto de vista do usuário, a interoperabilidade atua no sentido de reduzir o esforço necessário para a realização de serviços (presenciais ou eletrônicos), viabilizando a realização do ideal de governo integrado e focado nas necessidades do cidadão. Por exemplo, quando, para a realização de um processo administrativo em um órgão governamental, o cidadão deve dirigir-se a outro(s) órgão(s) para obter certidões e documentos que são requisitos indispensáveis para a atuação do primeiro – sendo que esses documentos já se encontram “organizados em bases públicas” (BRETAS e MESQUITA, 2010, p. 17). Em contrapartida, se a administração estabelecer um canal de comunicação padronizado – um “esquema unificado”, como define a CEPAL (2007) – entre os órgãos governamentais, permite-se que o cidadão realize o processo administrativo a partir de um ponto único (*one-stop-shop*), uma agência ou um portal na Internet, cabendo aos órgãos interagir entre si e trocar as informações necessárias.

⁵⁴ Serviços finalísticos estão relacionados às atividades de Governo, ou seja, sua área fim, enquanto serviços utilitários são entendidos como suporte e controle dos serviços finalísticos e dos componentes da arquitetura referencial. “Serviços baseados em autenticação, aferição de qualidade e Catálogo de Serviços são, por exemplo, serviços utilitários” (FRANZOSI et al., 2009, p. 1417).

(*Service Oriented Architecture*, SOA), cuja “principal preocupação é o provimento de dados e informações, associados a serviços diferenciados [mas apresentados] de maneira estruturada do ponto de vista do usuário final”⁵⁵ (LAZZARINI e OLIVEIRA, 2010, p. 94).

Somado aos padrões e à arquitetura, o componente físico da interoperabilidade consiste na criação de uma *plataforma de interoperabilidade*, que corresponde a uma solução técnica que intermedeia a relação entre consumidores e provedores de serviços, fazendo com que aplicações tecnológicas e sistemas distintos interajam de maneira uniforme, seguindo os mesmos padrões de intercâmbio previamente estabelecidos na GIF e na NEA.

Com efeito, como conseqüência da tomada de consciência das limitações para o desenvolvimento do governo digital quando não considerado a cooperação tecnológica (entre diferentes departamentos, órgãos e, mesmo, níveis de governo), a interoperabilidade vem se tornando um tema cada vez mais freqüente nos debates acerca da modernização das administrações públicas (CRIADO, 2009). A visão reducionista tende a considerar a interoperabilidade como um processo de normalização dos padrões tecnológicos ou das TIC utilizados nas diferentes administrações públicas. Mas isso é apenas o passo inicial para definir também um conjunto de pautas comuns. Preocupações sobre o funcionamento dos processos de governo é pré-requisito para as soluções técnicas (CRIADO, 2009). A interoperabilidade é muito mais do que interligar sistemas de TIC. A questão técnica representa apenas uma das muitas dimensões da interoperabilidade, ao lado do contexto social, cultural, jurídico, organizacional e semântico (HERT e GUTWIRTH, 2006).

Como bem apontam Heeks e Bhatnagar (2002), hoje em dia os sistemas de informação são determinantes para os processos de reformas administrativas: compreender, portanto, a administração pública contemporânea é compreender o modo de tratamento da TIC. Isso posto, percebe-se que os desafios da interoperabilidade também alertam governos no sentido da necessidade de uma coordenação mais ampla, não apenas quanto ao emprego e à integração de recursos de TIC, mas também às ações e decisões dos atores que fazem uso das

⁵⁵ Uma arquitetura SOA permite a simplificação de processos complexos a partir da uniformização, da organização e da utilização coordenada dos aplicativos e sistemas existentes ao longo dos vários órgãos, sendo uma maneira mais eficaz de projetar aplicativos integráveis e reutilizáveis a partir de serviços já existentes, ao invés de reconstruí-los a partir do zero (NAÇÕES UNIDAS, 2008b). “A SOA, Arquitetura Orientada a Serviços, é uma nova maneira de perceber o problema e solucioná-lo, disponibilizando uma camada de abstração de alto nível onde o que realmente importa são os serviços oferecidos e como os mesmos podem ser organizados, e não mais sua plataforma ou arquitetura de implementação. WebServices são serviços que são aderentes a este paradigma, sendo ainda universalmente acessíveis (através da Internet), e asseguram a interoperabilidade através de XML, uma maneira padronizada de descrever e empacotar dados, que é transparente e independente de plataforma” (BRASIL, 2006).

TIC. Descreve-se aqui a progressiva transição entre um modelo de gestão de Tecnologia da Informação e da Comunicação para um modelo de **governança de TIC**⁵⁶.

A importância da governança de TIC se deve ao papel que desempenha na realização mais eficaz das atividades finalísticas da administração pública, na medida em que promove o redesenho de processos de governo prévio a sua automatização, extirpando etapas desnecessárias e promovendo a integração de órgãos e departamentos – alcançando, assim, a eficácia e a eficiência da ação governamental, no sentido de melhor atender às necessidades dos usuários (FUGINI, MAGGIOLINI e PAGAMICI, 2005). A governança de TIC identifica gargalos e orienta e monitora os investimentos a serem feitos em recursos de TIC (bens, serviços e recursos humanos). Analisa boas práticas e promove a adoção de planos de segurança e privacidade no tratamento da informação – vital quando se tratam de informações privadas de cidadãos, empresas e outras organizações. Ademais, é um instrumento muito importante para incentivar a interoperabilidade e a cooperação entre os órgãos da administração, bem como a realização de outros princípios que possam vir a ser norteadores dos programas de governo digital (adoção de códigos abertos e software livre, inclusão digital, acessibilidade, entre outros) (BRASIL, 2010; ROCHELEAU, 2006).

Na Era Digital, em que é possível acessar, trabalhar e difundir a informação a partir dos mais diversos dispositivos e há ampla criação e compartilhamento de informações por diversos e distintos atores, não é mais admissível relegar o tratamento das TIC apenas os técnicos da computação, isolados em ambientes hermeticamente fechados e sem capacidades de planejamento holístico que converse e atenda o conjunto de usuários (HOLDEN, 2007). A governança de TIC envolve outros atores, para além do órgão e/ou da administração, cuja interação deve ser coordenada e cooperada⁵⁷. Compreende o debate, o desenvolvimento e consecução de um plano, a nível organizacional, e de uma estratégia, a nível nacional, que avalie a natureza do impacto organizacional do uso de novas tecnologias, determine o

⁵⁶ Tal como explicado na Nota de número 3, está-se tratando aqui, na realidade, de governança de TI. Sendo uma prática adotada a partir do setor privado, onde o termo gestão de TI surgiu antes da Revolução Informacional, a atual governança de TIC ficou cunhada como governança de TI no vocabulário usual.

⁵⁷ A diferença entre gestão de TIC e governança de TIC é essencial para compreensão do governo digital e da Governança da Era Digital. Por um lado, a gestão da TIC foca-se na automatização e eficiência das operações internas, na administração dessas operações e nas decisões a serem tomadas acerca dos produtos e serviços de TIC correspondentes. Por outro lado, a governança de TIC é mais ampla e foca-se na utilização das TIC de maneira inovadora, tal que possa atender às demandas e objetivos presentes e futuros do negócio e de seus clientes – ou, no caso do setor público, das atividades finalísticas da administração pública e de seus usuários (cidadãos, empresas, terceiro setor). Com efeito, a diferença entre gestão e governança de TIC reside no foco e no lócus das atividades: enquanto a gestão foca-se para o ambiente interno da organização e é realizada no nível departamental, a governança de TIC congrega o foco interno e externo e deve ser realizada em nível hierárquico superior ao operacional (SETHIBE, CAMPBELL e McDONALD, 2007), de modo a obter maior alcance. Ademais, a gestão de TIC trabalha sobre bens e serviços de TIC que podem ser adquiridos através de fornecedores externos que ofertam soluções do mercado para os processos de negócio/governo; da governança de TIC, por sua vez, decorrem bens e serviços específicos para a organização, cujas soluções são alinhadas aos objetivos institucionais do governo (CEPIK, CANABARRO e POSSAMAI, 2010b).

treinamento de recursos humanos, protegendo e relacionando os interesses de atores internos e externos à organização⁵⁸ (CEPIK, CANABARRO e POSSAMAI, 2010b).

A existência de *planos de governança de TIC*, a nível organizacional, objetiva a que os bens e serviços de tecnologia estejam estrategicamente alinhada aos objetivos institucionais do órgão que, por sua vez, estão conectados aos objetivos mais amplos do governo. Nesse sentido,

“qualquer aquisição de novas práticas de TI[C] ou de gestão de TI[C] [...] deve incluir uma avaliação do nível de alinhamento entre a TI e os objetivos institucionais que se está tentando alcançar. Isso pode requerer que a organização proceda a avaliações formais dos processos administrativos que a TI[C] busca melhorar, bem como de suas características tecnológicas específicas” (HINNANT e O’LOONEY, 2007, p. 196, *tradução nossa*).

Portanto, o planejamento identifica as metas e prioridades do governo e discute a fundo como as tecnologias auxiliarão na realização dessas metas, e não o contrário: “a tecnologia não deve determinar quais os objetivos e as atividades devem ser perseguidas, mas as prioridades da organização que devem conduzir os projetos de TI[C]” (ROCHELEAU, 2006, p. 34, *tradução nossa*).

Já uma *estratégia de governança de TIC* no âmbito nacional visa a dar uma orientação geral e ampla aos planos setoriais, estabelecendo diretrizes e regras que conversam diretamente com as metas governamentais. Ao fim e ao cabo, a governança de TIC é crucial para realizar o princípio de *whole-of-government*.

A governança de TIC e a interoperabilidade prevêm, conjuntamente, a reestruturação e a inovação de organizações, procedimentos e habilidades para que se atinja um governo integrado e focado no cidadão e demais usuários dos serviços públicos. No entanto, como observado acima, devido às mudanças (e mesmo transformações) nos padrões de relacionamento e na distribuição e controle da informação, é inevitável que surjam resistências por parte de servidores e de autoridades públicas às iniciativas de governo digital até que essas atinjam um estágio de *rotinização*⁵⁹. Dovifat et al. (2004) elencam algumas

⁵⁸ Em suma, “a governança de TI[C] é a estrutura de relacionamentos, processos e mecanismos usados para desenvolver, dirigir e controlar estratégias e recursos de TI[C] de maneira a melhor atingir as metas e objetivos de uma organização. É um conjunto de processos que visa a adicionar valor à uma organização, ao passo que equacionam elementos de risco e de retorno associados a investimentos de TI[C]. A governança de TI[C] é, ao fim e ao cabo, uma responsabilidade do grupo de dirigentes e gestores executivos” (SETHIBE, CAMPBELL e McDONALD, 2007, p. 833, *tradução nossa*).

⁵⁹ Dovifat et al. (2004) analisam a adoção e incorporação de inovações às administrações públicas, a partir da perspectiva da micropolítica. As inovações passam por quatro estágios até que sejam internalizadas pela administração. Em um primeiro momento, há o estágio de *ignição*, onde a inovação é apresentada. Em seguida, o estágio de *desenvolvimento conceitual*, o qual dará lugar ao estágio de *implementação* da inovação. Por fim, há a *rotinização*, isto é, o estágio em que as novas práticas tornam-se parte das operações cotidianas e

dessas resistências, dentre as quais se citam: a estrutura legislativa existente, os arranjos organizacionais, o nível de utilização das TIC, o conhecimento sobre TIC em geral, as orientações dadas por gestores, os orçamentos como instrumento de poder, as resistências e dúvidas mentais e os fatores culturais – especialmente aqueles relacionados à divisão de trabalho entre políticos e burocratas⁶⁰. As mudanças organizacionais decorrentes do governo digital alteram o *status quo*, estabelecem novas regras para as rotinas dos processos de trabalho e para os comportamentos, reordenam ou mesmo eliminam fontes de poder, podem reduzir graus de autonomia dos burocratas, bem como promovem o surgimento de novos atores ou o desaparecimento de velhos (DOVIFAT et al., 2004; WEST, 2005; FOUNTAIN, 2001). Nesse ínterim, a existência de lideranças é vistas como fator crucial para o sucesso de programas de governo digital.

A liderança, seja política (representada pela figura do Presidente, de Ministros ou Secretários-Executivos), seja de profissionais da área de TIC ou de gestores públicos, é determinada pelas atitudes, capacidades, conhecimento e experiência dos líderes. Os líderes da Governança da Era Digital (os e-líderes) devem inspirar e animar a realização dos projetos de governo digital, apoiar os investimentos em TIC necessários⁶¹, bem como orientar e liderar a governança de TIC e a reengenharia dos processos de governo no sentido de um governo integrado⁶² (HANNA, 2007; HANNA, 2010). Os e-líderes busca assegurar a compreensão dos servidores e o adesão à idéia de que o governo digital é uma prioridade, e de que o programa será implementado até o fim (ROSE e GRANT, 2010).

Embora seja um elemento que ainda gere discussões no âmbito da Ciência Política (NORRIS, 2008), a liderança apresenta-se como o elemento vital dos programas de governo digital. Wade R. Rose e Gerald G. Grant (2010) realizaram um amplo levantamento dos

da cultura organizacional da administração. Na verdade, essas etapas podem ser ilustrativas do processo de institucionalização de novos procedimentos e organizações.

⁶⁰ Rogério Santanna, ex-Secretário de Logística e Tecnologia da Informação da Administração Pública Federal brasileira e atual Presidente da Telebrás, bem explicita essa situação ao afirmar que: “a maioria das democracias modernas tem esse problema, que é a análise de risco embutida internamente, [ou seja] a omissão é um risco muito bem remunerado. Então, se eu, por exemplo entro numa área nova, e chego lá e vejo que há um problema gerencial brutal. A posição mais bem remunerada pra qualquer gestor que entrar na área é não mexer. [...] Se eu não mexer, não tomar nenhuma atitude, o gestor anterior que vai responder [pelo problema]. Agora, se eu mexer, eu me solidarizo com o problema. A minha taxa de risco aumenta. Então, significa que, se eu der uma solução, e se essa solução também não funcionar, ou funcionar em parte, eu agora sou solidário com o problema. Então eu passo a ter mais atenção dos órgãos de controle, dos órgãos de fiscalização”. Entrevista concedida ao GT Governo, Digitalização e Informática Pública do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo da UFRGS (CEGOV/UFRGS), realizada na data de 22 de setembro de 2010, sob os auspícios do Projeto “Institucionalização do SISP”.

⁶¹ Os líderes usam a mídia para destacar as prioridades do governo e canalizar os recursos financeiros que são necessários para a implementação de novas tecnologias. “Aqueles que estão interessados em dar um grande salto à frente em termos de tecnologia normalmente precisam convencer outras pessoas que é mais importante gastar o dinheiro em tecnologia do que outras prioridades importantes, como saúde, educação ou bem-estar” (WEST, 2005, p. 39).

⁶² Cada vez mais as iniciativas de governo digital envolvem a reunião e o trabalho conjunto de dois ou mais órgãos da administração, ao que lhes imputa a necessidade de executar orçamentos que extravasam as suas fronteiras organizacionais, operando investimentos complexos e de grande soma. No entanto, a noção integradora de *whole-of-government* e *enterprise-wide* (Seção 1.1) pode ser prejudicada (e mesmo inviabilizada) se não houver lideranças que concentrem a utilização cooperativa e transversal dos recursos financeiros sob uma óptica distinta à isolada e setorial, tradicionalmente utilizada nos processos orçamentários do setor público e demais agências de fomento (HANNA, 2010).

artigos acadêmicos e profissionais acerca da implementação de projetos de governo digital, publicados em jornais ou anais de congressos no período de 2000-2010, além de uma série de relatórios publicados por instituições do setor público que abordaram os processos que sucedem à fase de implementação. Os autores chegaram a uma lista de doze fatores críticos na gestão dos programas de governo digital, dentre os quais está a existência de uma *liderança* forte, consistente e ativa (ROSE e GRANT, 2010).

Nesse ínterim, alguns profissionais com habilidades tanto no tratamento das TIC, como nos temas de gestão pública, têm assumido um novo e relevante papel nos governos, responsabilizando-se por funções que vão além das desempenhadas na área de apoio ou na tecnoestrutura – áreas essas que os mantinham longe dos altos níveis hierárquicos e lhes relegava, por conseguinte, baixíssimo poder de decisão (DUNLEAVY et al., 2006)⁶³. O deslocamento do uso (e, por vezes, do controle) dos sistemas de informação dos *data centers* para os usuários e as mudanças nos processos de governo e entrega de serviços passaram a demandar profissionais com especial conhecimento em administração pública e com competência, perfil e posição de liderança, a fim de que acompanhem e trabalhem junto aos braços políticos e executivos do governo na condução das transformações inerentes ao governo digital. Denominação herdada do setor privado, ***Government Chief Information Officers*** (GCIO), ou Diretores de Tecnologia da Informação, têm sido nomeados para tratar não apenas de questões de infraestrutura de TIC e tratamento de dados, mas, sobretudo, para lidar com a gestão de processos, a inovação de serviços, o estabelecimento de padrões, a coordenação inter-organizacional, os planos de carreira de profissionais de TIC, a contratação de serviços e a gestão de contratos, entre outras funções (ESTEVEZ e MARCOVECCHIO, 2009). Essa nova carreira tem desempenhado um papel fundamental na busca pela integração das mais diversas iniciativas de governo digital dos diferentes departamentos e órgãos governamentais. Cabe aos GCIO gerenciar os recursos de informação e coordenar as aplicações do governo digital ao longo de toda a administração, de modo a possibilitar a

⁶³ A trajetória dos profissionais de TI na administração pública acompanha a evolução das práticas administrativas apresentadas na Seção 1.1. Em consonância à administração pública burocrática que permeou o estado de bem-estar social no pós-guerra, período em que o Estado passou a assumir cada vez mais papéis na economia e na prestação de serviços, os profissionais de TI compuseram as crescentes áreas de apoio (manutenção, atualização, etc.) e a tecnoestrutura (padronização, análise e especificação de mudanças para novos processos, gestão de contratos, etc.), que caracterizaram um processo de construção de capacidades *in-house*. No entanto, ao passo que cada vez mais sistemas de informação passaram a ser padronizados, a TI deixou de ser vista como área núcleo da administração, e um grande número de profissionais de TI das áreas de apoio foi cortado, passando a ser terceirizados, na linha do Novo Gerencialismo Público. Alguns profissionais permaneceram na tecnoestrutura, lidando com a transição dos sistemas legados para sistemas mais modernos (DUNLEAVY et al., 2006) – transição essa que ainda hoje é levada a duras penas. Traduzem-se aqui, na realidade, o correspondente desaparecimento da informática pública e o sucateamento de suas capacidades e funções, cujos reveses a Governança da Era Digital vem buscando reverter, através da reintegração.

reengenharia e entrega de serviços públicos mais eficientes e eficazes e a viabilizar a realização do ideal de governo integrado (HANNA, 2007).

“o [G]CIO é um estrategista. Ele ou ela tem que ter uma compreensão profunda do funcionamento do setor público e sobre como proceder estrategicamente à re-engenharia da [administração] fazendo uso das TIC para agregar valor [aos serviços prestados] às partes interessadas, dentro e fora do setor público” (HANNA, 2007, p. 18, *tradução nossa*).

Para tanto, os GCIO passaram a ocupar um nível hierárquico superior ao ocupado tradicionalmente pelas unidades de TI dos órgãos. Trabalhando juntamente a Secretários-Executivos, Ministros e Presidente (ou Primeiro Ministros), o GCIO coordena e orienta os Comitês de TIC na busca do alinhamento das TIC aos objetivos institucionais planejados pelo órgão e/ou pelo governo nacional, garantindo que a tecnologia de fato *agregue valor*⁶⁴ aos serviços prestados pela administração. Se desprovidos de uma relação de trabalho direta com a alta administração e com as autoridades orçamentárias capazes de decidir sobre os investimentos em TIC, os GCIO enfrentam fortes restrições burocráticas e jurisdicionais que podem acabar prejudicando o processo de contratação, de gestão dos projetos e de alocação de funções – atividades essenciais para uma efetiva governança de TIC em prol dos objetivos institucionais da administração e, por via de regra, do programa de governo digital. Sendo assim, a posição do GCIO na hierarquia é alocada em um nível executivo elevado na hierarquia, pois, se o GCIO não se reportar diretamente à alta administração, sua relação com outros níveis de autoridade pode criar uma cadeia de comando que acabe difundido seu poder e, por conseguinte, reduzindo a eficácia de suas decisões (HANNA, 2007).⁶⁵

Embora localizados em nível hierárquico superior, os Diretores de Tecnologia da Informação sozinhos não conseguem assegurar as mudanças e transformações necessárias nas rígidas culturas organizacionais que caracterizam as burocracias modernas – mesmo aquelas que passaram por processos mais profundos de flexibilização no período do Novo

⁶⁴ Mais um termo herdado do setor privado, a idéia de TIC *agregando valor* à administração pública é amplamente difundida na literatura com viés mais gerencialista. Nas palavras de Cláudio Castello Branco, Diretor da Secretaria de Fiscalização da Tecnologia da Informação (Sefti) do Tribunal de Contas da União, Brasil, a Sefti tem como missão “assegurar que a tecnologia da informação agregue valor ao negócio da administração pública federal em benefício da sociedade”. Isto é, busca-se que as TIC realizem os potenciais benefícios do governo digital, redesenhando processo de governo que otimizem recursos, diminuam filas de espera, e atendam as necessidades de cada cidadão, da maneira personalizada e simplificada.

⁶⁵ Outro fator que não deve ser esquecido trata da capacitação não apenas de GCIOs e profissionais de TIC para lidar com o governo digital, mas dos usuários dos sistemas de informação e serviços eletrônicos (servidores da burocracia estatal). Cursos de capacitação são fundamentais para ensinar novas habilidades (*e-skills*), manter a produtividade e disseminar idéias e diretrizes do governo digital, diminuindo resistências e fomentando a criação dos novos valores e princípios essenciais à consecução da Governança da Era Digital – sobretudo as idéias de *whole-of-government* ou *enterprise-wide*, bem como *citizen-centric* e, mais além, *citizen-driven* (HANNA, 2010). Os custos relativos a treinamentos devem estar previstos nos planos de governança de TI e serem somados aos custos relativos à aquisição de novos bens e serviços de TI para a organização (ROCHELEAU, 2006).

Gerencialismo Público. Ao analisar as estruturas institucionais responsáveis pelo governo eletrônico em vinte e sete países, Hanna (2007) aponta para uma tendência no sentido de um maior engajamento institucionalizado da **alta administração**, representada pela figura do Presidente (ou Primeiro Ministro) ou de um forte ministério (como o de finanças ou economia) na agenda da Era Digital. Esse engajamento é percebido, principalmente, através da criação de unidades de coordenação específicas junto ao gabinete presidencial e/ou de comitês de coordenação liderado pelo Chefe de Estado ou um ministro forte⁶⁶.

Dunleavy et al. (2006) apontam que a identificação pública de metas de governo digital por parte do Presidente (ou Primeiro Ministro) é indicador de um compromisso sério do governo para com a realização da Governança da Era Digital. “A liderança política é um fator crítico para que se proporcione o ambiente adequado e as conexões necessárias para possibilitar a atuação da instituição central de TIC” (HANNA, 2007, p. ix, *tradução nossa*). Presidente (Primeiro Ministro) e Ministros tornam-se, juntamente aos GCIOs, os *e-líderes* da Governança da Era Digital.

O surgimento de e-líderes, apontado por Hanna (HANNA, 2007; HANNA, 2010), é acompanhado por um movimento maior, que debate e trabalha sobre as demais instituições acima citadas. Trata-se do desenvolvimento de abrangentes **arranjos institucionais de e-liderança** (*e-leadership institutions*) cuja finalidade é orquestrar e coordenar planos de ação no sentido da Governança da Era Digital e da realização do governo digital integrado. As instituições de e-liderança asseguram mecanismos de coordenação e de governança para os diversos órgãos e atores envolvidos no processo de transformação que decorre do avanço da DEG e do governo digital. Além disso, auxiliam e orientam a reengenharia de processos e a inovação dos serviços, atividades que tendem a gerar níveis de incerteza e risco consideráveis (visto os altos e complexos investimentos em TIC envolvidos). Com efeito, são esses arranjos que fornecem a base da estratégia, dos métodos de implementação, das ferramentas de coordenação e dos mecanismos de monitoramento e de avaliação do programa de governo digital. Os arranjos institucionais de e-liderança “são os agentes que permitem a mudança e a transformação através das TIC” (HANNA, 2007, p. 3).

Não há um conjunto único de arranjo institucional de e-liderança que seja recomendável a todos os países; as alternativas são definidas e adaptadas de acordo com as

⁶⁶ A título de exemplo, Rodrigo Araya (2004) afirma que “os projetos mais bem sucedidos em governo [digital] [...] tiveram uma forte liderança governamental, ao mais alto nível, [tendo] em alguns casos os próprios presidentes ou primeiros ministros como os principais promotores (Kin Dae-Jung na Coreia do Sul, Goh Chok Tong em Singapura, Ricardo Lagos no Chile)” (ARAYA, 2004, p. 24, *tradução nossa*).

estruturas políticas básicas e a cultura organizacional de cada país – seu nível de descentralização e de delegação do poder⁶⁷ (HANNA, 2007; HANNA, 2010). Na realidade, esses arranjos chave no desenvolvimento do governo digital e na realização da Governança da Era Digital conformam o que o Novo Institucionalismo Empírico define como *estruturas de implementação* das instituições. Uma vez que não se dedica ao estudo da formação das instituições, essa perspectiva institucionalista trabalha com o conceito de estruturas de implementação a fim de compreender a criação de relacionamentos estruturados entre as organizações (órgãos) envolvidas na realização de (um conjunto de) políticas públicas (PETERS, 2001). Novos programas de políticas públicas, como os que caracterizam o governo digital, geralmente envolvem a formação de novas estruturas que os efetivem e que criem novos padrões de relacionamento.

“Estes padrões de relacionamento podem ter sido relativamente não-estruturados no início e podem ter envolvido as organizações constituintes apenas tangencialmente, mas vão exigir alguma partilha de valores e padrões formais de interação para que sejam eficazes em fazer com que determinada política pública funcione” (PETERS, 2001, p. 90, *tradução nossa*).

Traduz-se, com isso, a institucionalização das atividades de governo digital *ad hoc* que permearam a década de 1990, e a criação de arranjos institucionais que sustentam os novos padrões de relacionamentos e comportamentos decorrentes.

O tema do governo digital leva-nos, inclusive, a avançar no debate acerca dos tipos de estruturas de implementação, quais sejam: ‘de cima para baixo’ (*top-down*) ou ‘de baixo para cima’ (*bottom-up*). A visão que defende estruturas de implementação do tipo ‘de cima para baixo’ argumenta que a implementação é, ao fim e ao cabo, uma questão de aplicação da lei (e, portanto, um processo hierárquico), ao passo que a formação dessas estruturas se dá através da reprodução de padrões de relacionamento hierárquicos já existentes no governo. Por outro lado, embora se reconheça que a implementação trate de aplicação de leis, a visão de estruturas de implementação do tipo ‘de baixo para cima’ advoga que a implementação trata, sobretudo, da criação de novas linhas de relacionamento entre a funcionários e usuários,

⁶⁷ Independentemente dessas distinções, desafios comuns são colocados a essas estruturas organizacionais, entre os quais se destacam: 1) a capacidade de engajar diferentes atores no desenvolvimento e implementação de uma estratégia nacional de TIC; 2) o desenvolvimento de estrutura política e legal, bem como de padrões de governo digital, e outras aplicações; 3) a criação de altos postos executivos dedicados às funções de TIC no processo de Governança da Era Digital e à coordenação multinível (nacional, regional e local) e trans-setorial dos programas e estratégias; 4) a divisão de trabalho e a coordenação das atividades entre os vários órgãos governamentais, incluindo a criação de estruturas interdepartamentais para a tomada de decisão coletiva; 5) a criação de forças tarefas e acordos de financiamento para a implementação dos programas que envolvam vários órgãos, e 6) a criação de mecanismos de monitoramento e avaliação dos projetos de governo digital através dos diferentes órgãos (HANNA, 2010).

sendo sua efetividade dependente também do nível de conhecimento dos níveis hierárquicos mais baixos. “Nessa visão, se uma estrutura de implementação não é desenhada tendo em mente esses relacionamentos e práticas, então ela não será efetiva” (PETERS, 2001, p. 90).

Como era de se esperar, porém, a criação de estruturas de implementação do tipo ‘de baixo para cima’ são mais problemáticas e variáveis, uma vez que requerem a negociação de padrões de relacionamento entre órgãos e atores, bem como o estabelecimento de acordos de cooperação, tanto entre os órgãos, e entre esses a o órgão responsável pela política pública (PETERS, 2001). Esse tipo de estrutura assemelha-se às redes ou parcerias, e não às estruturas hierárquicas. E é justamente esse tipo de transição, de estruturas de implementação do tipo ‘top-down’ para ‘bottom-up’ que vêm passando os países que possuem as melhores práticas de governo digital – como a Coreia do Sul, por exemplo (HANNA, 2007; NAÇÕES UNIDAS, 2010). Uma estrutura de implementação que consiga articular arranjos institucionais de e-liderança que dêem voz aos usuários dos sistemas de informação na administração – e não apenas aos gestores, GCIOs e a alta administração – vai de encontro com essa idéia.

Além desse caráter progressivamente mais participativo, os arranjos institucionais de e-liderança encontram-se em constante evolução e adaptação, decorrente do próprio ambiente altamente dinâmico das TIC. Tendências apontam para a mudança do locus das responsabilidades pela liderança e coordenação de programas de modernização governamental (e, por conseguinte, do governo digital) dos ministérios de tecnologia e ou telecomunicações, para ministérios da administração pública e interior (HANNA, 2007; MORENO, SIN e CAINO, 2007). Essa transição reflete uma diminuição da ênfase na gestão das tecnologias em prol de uma maior ênfase na governança da mudança institucional e da inovação dos processos, de outro. Na realidade, esses arranjos evoluem em consonância com a progressiva adoção do governo digital. Isto é, uma vez estabelecidos os níveis básicos de conectividade e acesso, a ênfase das políticas voltam-se para a inovação, o desenvolvimento de recursos humanos, a transformação dos processos de governo, entre outros (HANNA, 2007; HANNA, 2010).

De um modo geral, portanto, novos procedimentos e organizações vêm se desenvolvendo e institucionalizando no sentido de viabilizar e sustentar o uso estratégico e inovador das TIC em prol das transformações por que passam os governos na Era Digital. As e-instituições buscam superar a fragmentação e a descentralização promovidas pelo Novo Gerencialismo Público e a orientar o governo e a sociedade para um modelo de administração,

de governança e de desenvolvimento integrado, inclusivo e responsável, tendo as TIC como principal ferramenta de transformação. *Programas e planos de governo digital; padrões, arquiteturas e plataformas de interoperabilidade; liderança de CIOs e da alta administração;* e, por fim, *arranjos institucionais* têm sido institucionalizados e orquestrados em modelos de estruturas organizacionais que incorporam a agenda da Governança da Era Digital.

Passemos, então, à análise dos governos digitais de Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e Uruguai, a fim de verificar a presença das e-instituições aqui elencadas, para que, no capítulo seguinte, busque-se validar (ou não) uma relação causal entre a existência dessas e-instituições e o desempenho dos governos digitais desses cinco países (no tocante aos serviços eletrônicos prestados e à promoção da e-democracia).

2. GOVERNO DIGITAL NA AMÉRICA DO SUL EM PERSPECTIVA COMPARADA

Não é fácil lidar com a temática da reforma administrativa na América Latina e, neste caso, na América do Sul. Não é consenso se houve mesmo ou não uma reforma aos moldes burocráticos, dado que características patrimonialistas ainda permeiam governos sul-americanos. Bresser Pereira, expoente do gerencialismo no Brasil, afirma que

“é difícil saber que países, além do Brasil, engajaram-se em algo que se aproxima de uma reforma do serviço público na América Latina⁶⁸. Minha conclusão é que, embora alguns avanços interessantes estejam ocorrendo na Argentina, no Uruguai, no México e na Colômbia, somente o Chile pode ser incluído nesta categoria” (BRESSER PEREIRA, 2002, p. 11).

A introdução do gerencialismo na região adotou diferentes roupagens e ênfases conforme o momento histórico e o país (BRESSER PEREIRA, 1998; VISENTINI, 2006).

“Em primeiro lugar, elas [as reformas do aparelho do Estado] diferem no tempo e no espaço. Há exemplos de reformas precoces, como a efetuada pelo regime militar chileno, e reformas retardatárias, como a brasileira. E, assim como não há uma ordenação no tempo, também não há uma uniformidade geográfica. Países latino-americanos com semelhante grau de desenvolvimento, como Brasil, Argentina e Chile, oferecem diferentes exemplos de reforma do setor público” (VISENTINI, 2006, p. 27)

Colômbia, a sua vez, demonstra um esforço de reforma gerencial diferente, plasmado por uma forte política de descentralização em direção aos territórios nacionais (BRESSER PEREIRA, 2002). Semelhante descentralização ocorreria durante a transição para a democracia no Brasil e na Argentina; essa, porém, tendo enfatizado no Governo Menem muito mais o *downsizing* do que a descentralização, de um modo geral restrita à área educacional (BRESSER PEREIRA, 2002).

Há autores que optam por periodizar a reforma do Estado na América Latina em dois momentos, sendo as reformas de segunda geração as dedicadas à ao aparelho do Estado (RAMÍREZ, 2006; REZENDE, 2002). A primeira geração estaria relacionada às condições econômicas resultantes da Década Perdida e ao receituário do Fundo Monetário Internacional

⁶⁸ O autor faz referência, aqui, à reforma do DASP ocorrida em 1934.

e do Banco Mundial, recomendando a desregulação, a privatização e a terceirização das atividades econômicas antes realizadas e/ou controladas pelo Estado. Já os anos 1990 experimentariam reformas cujo enfoque recaiu sobre a racionalidade funcional e organizativa do Estado, “bajo el paradigma de la reinvención del gobierno” de Osborne e Gaebler (RAMÍREZ, 2009, p. 2). Rezende (2002) defende essa periodização a partir da análise dos eixos que orientaram esses processos, sendo o primeiro assentado sobre o ajuste fiscal e, o segundo, a mudança institucional – essa vinculada a processos de redemocratização que demandaram instituições políticas mais sólidas (GLADE, 2005). Essa combinação serviria para estabelecer as condições para um desempenho econômico bem-sucedido, que trouxesse alguma estabilidade aos países e que ampliasse sua competitividade internacional, diante do ambiente dinâmico e em transformação que se vivenciava (GLADE, 2005).

Os anos 2000, por sua vez, vestiriam os governos sul-americanos com outras peças. Após o solavanco da crise econômica que se configurou na troca do milênio, o *avanço da esquerda* em alguns países colocaria em debate as práticas gerencialistas *neoliberais*. O *societal* seria reforçado, sobretudo com as manifestações que advieram do Fórum Social Mundial, do Orçamento Participativo, da governança responsiva e (em maior ou menor medida) *democrática*. Para Dujisin (2004) a governança eletrônica (aqui Governança da Era Digital) seria a terceira geração de mudanças iniciadas nos anos 1980 (DUJISIN, 2004; MARTINUZZO, 2006).

O tema das reformas e do caráter da administração pública e do Estado na América do Sul não finda aqui. No entanto, o que vale observar, para os objetivos deste trabalho, é a contemporaneidade das primeiras iniciativas de governo digital na América do Sul aos dois momentos históricos iniciais e, atualmente, a uma situação que se sugere potencial síntese daqueles, auxiliada pelo emprego das TIC nas administrações públicas de maneira inovadora. Segundo Martinuzzo (2006), cuja tese doutoral versa sobre o *governo eletrônico* na América do Sul, a implementação das iniciativas pioneiras de governo digital no Cone Sul – e aqui extravasamos para os demais países – foi patrocinado pelas “estratégias de reforma neoliberal implementadas na América Latina”. De maneira a validar sua afirmação, Martinuzzo cita Chain (2004) para apresentar as linhas gerais das primeiras iniciativas de introdução das TIC como ferramenta estratégica à administração; quais sejam:

“reestruturação organizacional, com realinhamento de estruturas e processos; ampliação da autonomia das instituições e dos gerentes, acompanhada da flexibilização de procedimentos e de normas,

aplicada à gestão; planejamento, avaliação de controle da ação governamental, com base nos resultados esperados, na elaboração de indicadores de desempenho e na identificação da clientela-alvo; redução de custos” (CHAIN, 2004, p. 12).

Nesse contexto, o governo digital nos países sul-americanos teria, primeiramente, servido ao processo de modernização do Estado em um contexto de “globalização econômica e sua pressão por competitividade” (LARRAÍN, 2004, p. 42) “sob inspiração de reforma estatal focada em eficiência gerencial e redução de custos, com atenção a ‘clientes’ e não a cidadãos” (MARTINUZZO, 2007, p. 20). Os maiores investimentos nesse tema, portanto, recaíram à área de arrecadação fiscal (MARTINUZZO, 2006) – algo que West (2005) já havia observado no plano global.

O avanço do governo digital para as áreas sociais faz-se sentir ao longo da década de 2000, quando foram ampliados os programas sociais de inclusão digital (vistos como instrumento de combate às desigualdades sociais) e teve início os debates acerca do software público e dos dados abertos⁶⁹ em espaços de diálogo relevantes à reflexão acerca da reforma do Estado na América Latina – a citar, por exemplo, os congressos internacionais do Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Enfim, a realização de uma administração voltada às necessidades do cidadão ver-se-ia mais praticável, passada a turbulência econômica e havendo avançado a democratização no continente.

Tendo em mente esse pano de fundo, interessa a este capítulo analisar o processo de desenvolvimento do governo digital em cinco países sul-americanos (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e Uruguai, nessa ordem), seguindo a cronologia dos fatos político-institucionais que o acompanha e o surgimento de suas e-instituições.⁷⁰ Para tanto, de início, as e-instituições relacionadas na Seção 1.3 serão operacionalizadas em indicadores, de maneira a viabilizar o estudo de cada país na seção seguinte. Um quadro comparativo serve de conclusão deste capítulo. Vejamos.

⁶⁹ O movimento pelos dados abertos tem crescido exponencialmente nas democracias ocidentais. Como define o Consórcio W3C, “dados governamentais abertos é a disponibilização de informações governamentais representadas em formato aberto e acessível de tal modo que possam ser reutilizadas, misturadas com informações de outras fontes, gerando novos significados” (W3C, 2009). A busca por dados governamentais abertos vem a somar-se aos demais elementos da digitalização, como fator relevante na construção da Governança da Era Digital. Para maiores informações a respeito do trabalho do Consórcio W3C no tocante a dados abertos, ver <<http://www.w3.org/>>. Acesso em: 11 out. 2010.

⁷⁰ As reformas administrativas serão pautadas de modo breve e somente no que toca à introdução das TIC na administração pública. Para mais informações acerca da reforma do Estado nos países latino-americanos, consultar: Visentini (2006), Bresser Pereira (1998, 2002, 2005); Glade (2005).

2.1 Desenho de pesquisa do estudo comparado

Os casos selecionados para o estudo comparado foram os governos centrais e respectivas burocracias de Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e Uruguai. A seleção justifica-se com base no ranking histórico do Índice de Desenvolvimento do Governo Eletrônico (*e-Government Development Index*) das Nações Unidas, em cujas edições datadas dos anos de 2003, 2004, 2005, 2008 e 2010, esses países alternaram-se nos cinco primeiros lugares na América do Sul – a exceção de 2003, quando Peru figurou entre os cinco primeiros, seguido da Colômbia⁷¹.

A partir das e-instituições identificadas na Seção 1.3, foram estabelecidos sete indicadores para análise, dentre os quais seis compreendem elementos institucionais e um, não-institucional. O indicador não-institucional foi selecionado no intuito de incluir um fator que possa vir a sustentar a hipótese adotada como nula neste trabalho (ver capítulo de Introdução).

A seguir são retomadas e operacionalizadas as e-instituições em indicadores de análise, acompanhados dos respectivos fatores que os compreendem.

1) **Política de Governo Digital:** Programa de Governo Digital e Plano Setorial de Governo Digital.

Identificação da estratégia de longo prazo do governo central, traduzida em Programa de Governo Digital, para o desenvolvimento do governo digital no âmbito da administração pública nacional. Verificação da vinculação do Programa ao movimento de reforma do aparelho do Estado. Identificação de Planos de Governo Digital a nível setorial (ministérios, órgãos, agências).

2) **Interoperabilidade:** Padrões de Interoperabilidade, Arquitetura Referencial de Interoperabilidade e Plataforma de Interoperabilidade.

Identificação dos documentos referenciais metodológicos para o desenvolvimento de bancos de dados, sistemas de informação e demais projetos de governo digital, quais sejam: Padrões de Interoperabilidade e Arquitetura Referencial de Interoperabilidade.

⁷¹ Em 2003, o ranking para a América do Sul ficou como segue: Chile, Argentina, Brasil, Uruguai e Peru. Em 2004: Chile, Argentina, Brasil, Uruguai e Colômbia. No ano de 2005: Chile, Brasil, Argentina, Uruguai e Colômbia. Em 2008, a liderança é assumida pela Argentina, seguida de Chile, Brasil, Uruguai e Colômbia. Em 2010, enfim, a Colômbia desponta, assumindo o topo, a que seguiram Chile, Uruguai, Argentina e Brasil (NAÇÕES UNIDAS, 2003; NAÇÕES UNIDAS, 2004; NAÇÕES UNIDAS, 2005; NAÇÕES UNIDAS, 2008; NAÇÕES UNIDAS, 2010). A análise dessas mudanças será realizada na Seção 3.1.

Verificação da existência de soluções físicas de interoperabilidade (Plataforma de Interoperabilidade) em um ou mais projetos de governo digital.

3) **Governança de TIC:** Estratégia Nacional de Governança de TIC e Plano Setorial de Governança de TIC.

Identificação de um documento geral para a governança de TIC na administração pública nacional, traduzido em uma Estratégia Nacional de Governança de TIC, além de verificação da existência de Planos Setoriais de Governança de TIC.

4) **GCIO:** carreira de GCIO e seu alinhamento institucional ao nível do Gabinete da Presidência (âmbito nacional) e do Secretário-Executivo e/ou Ministro (âmbito setorial).

Verificação da existência de Government Chief Information Officers (GCIO) nos órgãos governamentais e no gabinete presidencial e/ou no âmbito nacional.

5) **Liderança Política:** Presidente ou Ministro forte.

Verificação da existência de liderança política institucionalizada, diretamente envolvida no desenvolvimento de um governo digital integrado, através da identificação de unidade de coordenação específica junto ao gabinete presidencial ou de comitê de coordenação liderado pelo Presidente ou um ministro forte e com competências transversais.

6) **Instituições de e-liderança:**

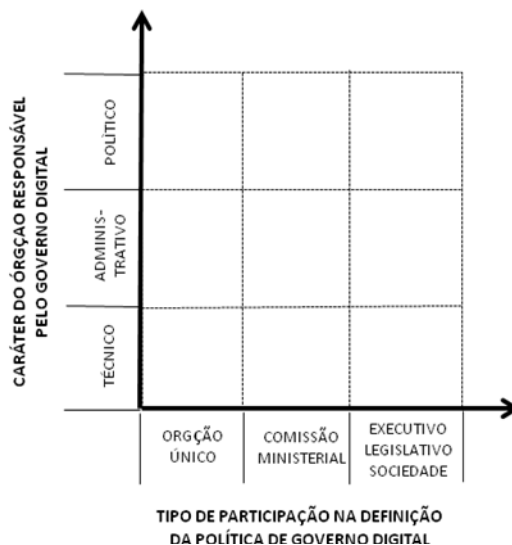
Identificação e classificação da instituição de e-liderança responsável pelo desenvolvimento do governo digital na administração pública segundo o modelo caráter do órgão-participação, elaborado por Moreno, Sin e Caino (2007). Segundo esse modelo, a instituição de e-liderança classifica-se de acordo com:

- O eixo (Y): localização da instituição
 - órgão de caráter político, isto é, uma postura mais tendente ao político, que se associa a uma subordinação próxima à Presidência ou uma de suas secretarias administrativas;
 - órgão de caráter administrativo
 - órgão de caráter técnico

- O eixo (X): participação e governança na definição das políticas de governo digital
 - as decisões são tomadas em um único órgão do Poder Executivo, com autoridade nesse tema sobre todos os demais
 - as decisões são definidas através da participação de vários órgãos da administração pública, através de um colegiado de ministérios ou outros órgãos do Executivo
 - as decisões são tomadas com a participação do Poder Legislativo, bem como da sociedade organizada (instâncias participativas, comissões, foros)

Com base nessa classificação, chega-se à Figura 5, na qual as setas apontam as tendências observadas na institucionalização do governo digital.

Fig. 5: Classificação da instituição de e-liderança do governo digital



Fonte: Adaptado de Moreno, Sin e Caino (2007).

Além dos fatores institucionais, foi selecionado um indicador não-institucional, qual seja:

7) Nível do gasto do governo em TIC

Verificação da relação entre o total do gasto do governo em TIC e o gasto total em TIC registrado na economia do país, bem como da relação entre o total do gasto do governo em TIC e o PIB nacional⁷² no período de 2003 a 2010⁷³.

O nível do gasto do governo em TIC foi selecionado como indicador dado que, desde a fase de planejamento até a execução e a manutenção, as iniciativas de governo digital geralmente estão associadas à infusão substancial de recursos financeiros (WEST, 2005). No seu modelo conceitual, Darrell M. West (2005) afirma que os recursos orçamentários disponíveis têm relação direta com a velocidade com que novas tecnologias são integradas à missão dos órgãos governamentais. Dunleavy et al. (2006), por sua vez, afirmam que é indicativo de forte compromisso com o desenvolvimento do governo digital a presença de “significantes despesas, tanto as previstas como as extras” (DUNLEAVY et al., 2006, p. 105). Recursos financeiros podem ser cruciais não só para o desenvolvimento inicial ou a aquisição de TIC, mas também para sua integração bem sucedida no âmbito dos sistemas administrativos de uma organização. A introdução de novas tecnologias muitas vezes exige ajustamentos significativos em relação aos sistemas existentes. Essas adaptações podem ser tanto a reengenharia de sistemas administrativos, como as mudanças nas habilidades requeridas aos funcionários para que possam operar os sistemas. Além disso, os recursos financeiros também podem fornecer um meio de aquisição de conhecimento adicional que possa vir ser necessário para o melhor emprego da TIC, seja na forma de treinamento dos servidores, seja através a contratação de consultores do setor privado ou demais fornecedores (HINNANT e O’LOONEY, 2007). O nível do gasto do governo em TIC pode, portanto, estar associado ao desempenho do governo digital.

⁷² Não foi possível encontrar dados consistentes acerca do gasto dos governos nacionais em bens e serviços de TIC. Além de muitos não estarem disponíveis, os poucos dados encontrados não estavam agregados de maneira comparável entre si. Ademais, ao estarem registrados em termos da moeda nacional de cada país, o esforço de conversão dos dados para um moeda comparável – o dólar, por exemplo – seria dificultado pelas diferentes variações cambiais apresentadas ao longo dos anos. Diante disso, optou-se por utilizar dados do estudo Digital Planet, elaborado pela World Information Technology and Services Alliance (WITSA), Malária/Estados Unidos. Os dados foram gentilmente cedidos pelo Sr. Anders Halvorsen, Diretor de Políticas Públicas da WITSA. Vale observar que os mesmos fazem referência ao gasto de todos os níveis de governo (nacional, regional e municipal) com hardware, software, serviços de informática e telecomunicações. A autora agradece ao Sr. Anders Halvorsen pela colaboração com esse trabalho.

⁷³ Período que abrange a United Nations e-Government Survey, que será utilizada no estudo da inferência causal.

Sendo assim, chegamos à seguinte matriz de análise (ver Tabela 1), onde a verificação dos componentes dos indicadores será determinada binariamente (sim ou não, S/N) ou segundo as possíveis opções, pré-estabelecidas.

Tab. 1: Matriz de análise para estudo comparado do governo digital na América do Sul

INDICADOR	COMPONENTES	ARG	BRA	CHI	COL	URU
PROGRAMA DE GOVERNO DIGITAL	PROGRAMA NACIONAL DE GOVERNO DIGITAL [S/N] [vinculação à reforma administrativa: S/N]					
	PLANO SETORIAL DE GOVERNO DIGITAL [S/N]					
ESTRATÉGIA DE INTEROPERABILIDADE	PADRÕES [S/N]					
	ARQUITETURA [S/N]					
	PLATAFORMA [S/N]					
ESTRATÉGIA DE GOVERNANÇA DE TIC	ESTRATÉGIA NACIONAL [S/N]					
	PLANO SETORIAL [S/N]					
CARREIRA DE GCIO	NÍVEL PRESIDENCIAL [S/N]					
	NÍVEL MINISTERIAL [S/N]					
LIDERANÇA POLÍTICA INSTITUCIONALIZADA	[UNIDADE DE COORDENAÇÃO NO GABINETE PRESIDENCIAL] ou [COMITÊ DE COORDENAÇÃO LIDERADO PELO PRESIDENTE/ MINISTRO FORTE]					
ARRANJO INSTITUCIONAL DE e-LIDERANÇA	CARÁTER [TÉCNICO]; [ADMINISTRATIVO]; [POLÍTICO]					
	TOMADA DE DECISÃO [ÚNICO]; [COMISSÃO MINISTERIAL]; [PARTICIPAÇÃO AMPLIADA]					
GASTO DO GOVERNO EM TIC (média 2003-2010)	GASTO GOVERNO TIC / GASTO TOTAL TIC					
	GASTO GOVERNO TIC / PIB					

Passemos, então, ao estudo das e-instituições existentes no governo digital de Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e Uruguai, com base na matriz aqui elaborada.

2.2 Governo Digital na América do Sul

2.2.1 Argentina

As primeiras iniciativas de governo digital postas em marcha pela Administración Pública Nacional (APN) na Argentina enquadram-se no espectro de reformas da *Nueva Gestión Pública*. No caso argentino, as privatizações e a redução dos órgãos governamentais predominaram sobre tentativas de profissionalização dos funcionários e a disciplina na utilização dos recursos públicos; o clientelismo e a corrupção foram mais resistentes nesses pontos (KAUFMAN, 2004). Em meio a esse quadro é que surgem as primeiras iniciativas de governo digital no país.

“Hasta mediados de la década del 90 ese modelo recortado de NPM parecía funcionar alimentado por la abundancia del financiamiento externo y la despreocupación política respecto a la deuda que iba generándose. En medio del frenesí del gasto público se instaló una concepción de gobierno electrónico basada exclusivamente en lo tecnológico, y sostenida en una emulación burda de la política de ‘reinvención del gobierno’ norteamericano” (KAUFMAN, 2004, p. 154).

Em 1997, o governo declara o acesso a Internet como um assunto de interesse nacional (Decreto N° 554/97)⁷⁴. No ano seguinte, surge o programa Argentina Internet para todos (Argentin@internet.todos), desenvolvido pela Secretaría de Comunicaciones da Presidencia de la Nación (Decreto N° 1018/98). Os Centros Tecnológicos Comunitários (CTCs) e o projeto Internet II (rede de banda larga concebida para uso científico, TeleMedicina e Tele-educação) são os expoentes desse programa. Os CTCs visavam a combater a exclusão digital e a contribuir para o desenvolvimento sócio-econômico de zonas afastadas dos grandes centros urbanos.

⁷⁴ Pelo Decreto N° 554/97 ficou declarado ser de interesse nacional o acesso das habitantes da República Argentina à rede mundial de Internet, em condições sociais e geográficas equitativas, com tarifas razoáveis e com parâmetros de qualidade em conformidade com as modernas aplicações multimídias.

Com a crise político-econômica que poria fim ao segundo governo menemista, em 1999, a nova coalizão do radicalismo e da FREPASO, liderada por De la Rúa e Alvarez, muito pouco fez para mudar essa perspectiva excessivamente tecnológica, carente de planejamento e gerenciamento. As iniciativas do governo anterior continuaram, agora sob o âmbito do Programa para la Sociedad de la Información (PSI) (Decreto N° 252/2000). Os CTCs seguiram existindo, mas também careciam de gestão, tal que apenas cerca de um quarto encontrava-se em funcionamento efetivo e somente 50% possuía conexão à Internet (KAUFMAN, 2004). Outras várias ações surgem no âmbito de demais secretarias e ministérios. Por exemplo, foram criados a plataforma web Civitas e os marcos Educ.ar e Ahorr.ar, mas essas e outras não demoraram a enfraquecer-se, devido à falta de fundos e à paralisia da gestão.

Paralelamente aos primeiros (e já debilitados) esforços da Secretaría de Comunicaciones no sentido da inclusão digital, iniciativas de governo digital passaram a ser elaborada a partir da Subsecretaría de Gestión Público (SGP) – hoje elevada a Secretaría de Gabinete y Gestión Pública (SGGP) – da Jefatura de Gabinete de Ministros, através da Subsecretaria de Tecnología de Gestión, na Oficina Nacional de Tecnologías de la Información (ONTI)⁷⁵. A Secretaría de Gabinete y Gestión Pública tem como função “entender en el diseño, implementación y seguimiento de la política de modernización del Estado y asistir al Jefe de Gabinete de Ministros [...] en la materia” (Decreto 901/2009). A ONTI, por sua vez, foi criada em 1999 (Decreto 20/1999) e consiste em um grupo multidisciplinar de profissionais e especialista. É responsável por “formular políticas para la implementación de procesos de desarrollo e innovación tecnológica para la transformación y modernización del Estado”, além de “propiciar la integración de nuevas tecnologías en el sector público, su compatibilidad, interoperabilidad y la promoción de la estandarización tecnológica” (ARGENTINA, 2010c). Nessas condições, a ONTI encontra-se em uma posição estratégica e transversal na APN.

Pelo Decreto Nacional 103/2001, em colaboração com ministérios e órgãos da APN, a SGP editou o Plan Nacional de Modernización del Estado, no qual o governo digital é concebido com uma de suas estratégias:

⁷⁵ A Jefatura de Gabinete de Ministros está diretamente subordinada à Presidencia de la Nación. É composta por sete secretarias transversais, dentre as quais encontra-se a Secretaría de la Gestión Pública. A SGP compreende a Subsecretaría de Gestión y Empleo Público e a Subsecretaría de Tecnología de Gestión. Essa última, por sua vez, é composta pela Oficina Nacional de Contrataciones (ONC) e pela Oficina Nacional de Tecnologías de Información (ONTI).

“Si bien la mayoría de los organismos públicos ha introducido nuevas tecnologías de gestión, su alcance no fue generalizado de forma de aprovechar integralmente sus ventajas. Las tecnologías quedaron fuera de contexto y sólo sirvieron para solucionar problemas muy específicos de cada organismo. [...] El Plan Nacional de Modernización del Estado propone utilizar los nuevos recursos informáticos a fin de facilitar la interacción del ciudadano con el Estado, optimizar las inversiones de los organismos en tecnología informática e impulsar una adecuada gestión estratégica de los recursos informáticos” (ARGENTINA, 2001).

No entanto, seria apenas em 2005 que se sancionariam as linhas estratégicas a regerem o Plan Nacional de Gobierno Electrónico (PNGE), bem como os Planes Sectoriales dos órgãos e agências da APN, através do Decreto 378.

“El Plan de Gobierno Electrónico impulsa el uso intensivo de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TICs), con la finalidad de: ofrecer mejores servicios al ciudadano/habitante, optimizar la gestión pública, garantizar la transparencia de los actos de gobierno, reducir los costos de tramitaciones, generar nuevos espacios de participación, incluir a personas, empresas y comunidades menos favorecidas y favorecer la integración de nuestra producción al mercado global. [...] Asimismo, deberán presentar los Planes Sectoriales de Gobierno Electrónico, que derivarán en el Plan Nacional de Gobierno Electrónico, que resume las actividades de Gobierno Electrónico proyectadas en el Estado Nacional” (ARGENTINA, 2005).

No marco do Decreto 378/2005, ficou a cargo da ONTI-SGGP desenvolver, administrar e manter seis projetos: o Guia de Tramites; o Portal General del Gobierno de la República Argentina; o Sistema de Seguimiento de Expedientes (uma espécie de sistema para acompanhamento de processos); a Ventanilla Única; os Portales Temáticos del Gobierno de la República e, por fim, um Directorio en Línea de Organismos y Funcionarios de la APN⁷⁶.

Em relação às questões técnicas mais específicas, a ONTI conta com a colaboração dos Responsables Informáticos, a partir do Foro Permanente de Responsables Informáticos de la Administración Pública Nacional. O Foro surgiu em meio à necessidade de integrar as

⁷⁶ O Decreto 378/2005 estabeleceu, ainda, que os órgãos da administração pública nacional apresentariam à SGP um informe diagnóstico de sua situação em relação do PNGE, de modo a criar um Inventario Inteligente de Trámites Críticos y Más Frecuentes, y de Sistemas de Misión Críticas del Estado Nacional. A partir desses dados, o governo argentino pretende desenhar as soluções necessárias à transformação do Estado, a fim de atingir a consecução de uma *ventanilla única*, isto é, de um governo tipo parada única (one-stop-shop). Nesse sentido, hoje a ONTI, em colaboração com outras secretarias da SGP, está desenvolvendo sistemas de informação de uso transversal na ANP, a citar o próprio Guia de Trámites, mas também o Directorio de Funcionarios e o Sistema de Registro de Personal. O Portal General de Gobierno de la República Argentina, sítio oficial do Estado Nacional, também enquadra-se nessa área de atuação da ONTI, assim como o Catálogo de Software, um guia de consulta *online* sobre as distintas aplicações desenvolvidas pelo governo com o intuito de possibilitar o reaproveitamento dos recursos em desenvolvimento no governo, de modo a maximizar a eficiência e homogeneizar os tipos de aplicações.

diversas iniciativas de governo digital que, em meio à crise econômica, viram-se abaladas devido à drástica redução de recursos disponíveis para investimentos em novas tecnologias. O Foro é integrado pelo conjunto de técnicos e responsáveis pelas áreas de TI das distintas jurisdições da APN. É apoiado pela ONTI e pelo Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), através do Programa de Formación de Directivos Públicos, e conta com a colaboração da Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) no desenvolvimento de uma metodologia de Planificación Participativa y Gestión Asociada (PPGA)⁷⁷. As atividades foram iniciadas em 2002 com o intuito de criar um espaço para o

“intercambio de experiencias entre los diferentes organismos de la APN, tanto en relación a los temas informáticos como a los demás temas de gestión de las áreas que utilizan como herramienta clave la informática” (KAUFMAN, 2004, p. 165).

Através do Foro Permanente de Responsables Informáticos, pela primeira vez, convoca-se “transversalmente, a los niveles burocráticos gerenciales del Estado para resolver los problemas referidos al campo informático, apelando al saber hacer que da cada puesto de trabajo y la formación profesional” (Argentina, 2010b), conformando uma instância participativa nos temas de governo digital e TIC na APN argentina⁷⁸. O Foro não chega a constituir-se em – como chama Hanna (2007) – um Conselho de GCIOs, uma vez que a atividade administrativa dos profissionais de informática ainda está bastante ligada às questões tecnológicas e não diretamente à gestão estratégica dos assuntos institucionais desenvolvidos nos ministérios⁷⁹. Ainda assim, constitui-se em um ambiente de colaboração e coordenação transversal de relevante importância para a agenda do governo digital no país.

Nessas condições, a ONTI, enquanto órgão executor do governo digital, encontra-se subordinado a um ministério de caráter administrativo e de gestão (A SGGP, na Jefatura de Gabinete de Ministros). Quanto à participação na tomada de decisão acerca das políticas de governo digital, a ONTI enquadra-se na classificação de comissão ministerial (MORENO, SIN e CAINO, 2007), embora conte com um elemento mais participativo, o Foro (ver Figura 6).

⁷⁷ Para saber mais sobre essa metodologia, desenvolvida e utilizada pela FLACSO, para a gestão intersetorial da complexidade e/ou gestão de redes (PPGA), ver: REDÍN, M. E. et al, 2005.

⁷⁸ O Foro é uma comunidade de práticas e é composto hoje por cinco grupos de trabalho: Gestão, Interoperabilidade, Gestão Documental (Subgrupo Digitalização), Profissionalização do Gestor de Informação e, por fim, Software Livre.

⁷⁹ No âmbito do Foro mesmo, o GT Profesionalización do Gestor de Información vem, desde 2006, debater a necessidade de “formalizar la profesionalización de expertos en gestión de la información (por el Estado y la Universidad) a través de un proceso intraestatal de identificación de la demanda y de definición del perfil profesional” (ARGENTINA, 2010a).

Fig. 6: Classificação ONTI-SGGP (Argentina)



Fonte: Elaboração própria, com base em Moreno, Sin e Caino (2007).

Em relação aos Planes Sectoriales, o Decreto 378/2005 determina que a responsabilidade por sua elaboração deve ser conferida a funcionários de hierarquia não inferior a diretor (Artigo 3º.), os quais ficaram conhecidos por *enlaces*. Nas palavras da ex-Diretora da ONTI, em entrevista concedida à revista eletrônica Entelequia (edição Nº 175 de abril de 2009).

“El decreto 378 del año 2005 estableció lo que se denominó el Plan Nacional de Gobierno Electrónico. Por este decreto se generan algunas figuras, como por ejemplo los enlaces de Gobierno electrónico que son personas designadas por cada uno de los ministerios, con categoría no inferior a directores, y son los responsables de armar los planes sectoriales de Gobierno Electrónico. *Creo que esa fue una medida muy acertada porque esto hace que el Plan Nacional de Gobierno Electrónico tenga una unicidad y una coherencia.* Todos estos enlaces son los responsables de armar, diseñar y presentar frente a la ONTI y a la Subsecretaría de Tecnologías de Gestión y a la Secretaría de Gabinete y Gestión Pública actual, los planes” (ENTELEQUIA, 2009, *grifo nosso*).

Os enlaces são as figuras que mais se aproximam à função de Government Chief Information Officers (GCIOs) nos ministérios argentinos, visto que comportam a função de

gestores, não apenas técnicos, e são responsáveis por planejar a gestão do governo digital em seus respectivos órgãos, em consonância com o Plan Nacional.

A ONTI, com apoio do Foro de Responsables Informáticos, teve importante papel na elaboração e na promoção de padrões do governo digital. A primeira iniciativa de padronização da ONTI tratou de lançar os Estándares para Sitios y Portales de Internet, ainda em 2005, como uma maneira de orientar o desenvolvimento de sítios e portais da ANP na Internet. Mas foi o lançamento do Componente de Interoperabilidad para el Gobierno Electrónico que de fato deu um passo adiante na busca pela interoperabilidade dos sistemas de informação e base de dados governamentais (Resolução 99/2008, SGP). O Componente de Interoperabilidad é coordenado pela Dirección de Recursos Informáticos da ONTI e é fruto do trabalho do Grupo Interoperabilidad do Foro de Responsables Informáticos, constituído em 2003⁸⁰. Ainda não foram desenvolvidas, porém, uma arquitetura referencial de interoperabilidade e uma plataforma de serviços no âmbito da APN.

Ao falar de governança de TIC, não há documento referente a uma estratégia nacional, acompanhada dos respectivos planos setoriais. No entanto, é interessante notar que desde 1999 há normativa relativa à padronização da contratação de bens e serviços de tecnologia da informação. Desde 2002, pela Resolução N° 27/2002 da então Subsecretaría de la Gestión Pública, se facultou à ONTI a aprovação das especificações técnicas dos distintos itens que compõe os Estándares Tecnológicos para la Administración Pública (ETAP). O documento ETAP é freqüentemente revisado, encontrando-se hoje em sua versão inverno 2010 (V16.1). As principais linhas de ação dos ETAP são: 1) Especificações: especificações técnicas dos equipamentos, periféricos e/ou dispositivos a serem incluídos nos editais de licitação; 2) Modelos de Edital: critérios para a confecção dos editais de licitação para a contratação de bem e/ou serviços; 3) Guias Técnicas: critérios e recomendações a serem usados por certas áreas de TI que requererem orientação na confecção específica do desenho de alguns projetos⁸¹. Os ETAP aproximam-se à idéia de uma estratégia nacional de governança de TI, ao passo que visam a:

“facilitar la confección de pliegos al permitir utilizar códigos de especificaciones estándar que cubren en forma genérica las necesidades de los organismos de la APN; promover la integración de los sistemas de información de los distintos organismos de la APN a

⁸⁰ Vale observar que, durante o ano de 2008, sob o marco do Convênio de Cooperação Binacional entre Argentina e Brasil, foi estabelecida uma agenda de trabalho com o objetivo de colaborar na elaboração do Marco e no estabelecimento de pautas comuns de intercâmbio de informação.

⁸¹ Os Estándares para Sitios y Portales de Internet, criados em 2005, enquadram-se nesta linha de ação.

los efectos de mejorar la eficacia de la gestión gubernamental y eliminar la redundancia de información; impulsar una adecuada planificación y gestión de los recursos de Tecnologías Informáticas (TI) en la APN que permita mejorar la calidad de sus servicios a la comunidad y la racionalización de costos; proveer lineamientos de interoperabilidad para el intercambio de información y la incorporación de bienes y servicios tecnológicos en el Estado; definir una metodología común para la Planificación Estratégica de TI en el ámbito de la APN” (DARÍO e EUGENIA, 2002).

Afora os projetos aqui elencados, o Plan Nacional de Gobierno Electrónico constituiu-se antes em lineamentos e princípios que um programa de governo digital propriamente dito. Ciente das limitações do PNGE, duas recentes iniciativas prometem imprimir um caráter mais estratégico ao planejamento do governo digital na Argentina. A primeira surge com Decreto 512 de maio de 2009, que criou o Grupo de Trabalho Multisetorial, cuja finalidade é concertar e impulsionar a "Estrategia de Agenda Digital de la República Argentina"⁸², um plano estratégico para reduzir a exclusão digital e as assimetrias no acesso as TIC, bem como para capacitar profissionais no setor tecnológico⁸³. O GT Multisetorial reúne representantes do setor privado, da sociedade civil e do setor científico-acadêmico, além de representantes dos ministérios, sendo presidido pelo Chefe do Gabinete de Ministros e dirigido pelo Secretário de Gabinete e Gestão Pública. A Estrategia visa a impulsionar o país na direção da Sociedade da Informação; impulso esse que, após 1998, sofreu uma série de percalços em seu caminho devido às sucessivas crises que golpearam o governo argentino. Segundo o Decreto 512, o objetivo geral da Agenda Digital é:

“Contribuir a una mayor y mejor participación de Argentina en la Sociedad de la Información y del Conocimiento, instalando al país como referente en América Latina y el Caribe, aumentando el acceso, uso y apropiación de las TIC como factor de desarrollo social, y favoreciendo la producción local de bienes y servicio TIC, a través del fortalecimiento institucional y la implementación de una serie de iniciativas de carácter estratégico, que permitan el desarrollo de dicha estrategia” (ARGENTINA, 2009).

São definidas áreas de atuação e as respectivas iniciativas e metas a serem desenvolvidas e alcançadas. As áreas de atuação previstas cobrem: 1) infraestrutura e conectividade; 2)

⁸² O portal da Agenda Digital pode ser acessado através do endereço <<http://www.agendadigital.ar/>>. Acesso em: 10 out. 2010.

⁸³ A Agenda está comprometida com as obrigações assumidas pela República Argentina no âmbito das Nações Unidas, pelos acordos dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e da Estratégia para a Sociedade da Informação na América Latina e Caribe (eLAC-Cepal), bem como no âmbito da Cumbre Mundial da Sociedade da Informação (WSIS).

conteúdos e aplicações; 3) capital humano; 4) financiamento e sustentabilidade; 5) marco legal. Para tanto, um ponto que deve ser relevado é que o programa da Agenda Digital conta com o apoio e liderança clara e concreta do máximo nível político da ANP, isto é, da Presidência, que a define como política de Estado. Como afirma o Decreto, a Estratégia conta com “la obvia jerarquía (por la implicación presidencial) para conseguir que actores y organismos participantes se involucren y se facilite el logro de los objetivos propuestos” (ARGENTINA, 2009a). No entanto, ainda não se conformou nenhuma unidade de coordenação específica no Gabinete da Presidência.

Já no que toca especificadamente o governo digital, a outra iniciativa de revisão do PNGE consiste na formulação de um Plan Estratégico Federal de Gobierno Electrónico (PEFEGE), que vem sendo trabalhado pela Comisión de Gobierno Electrónico do Consejo Federal de la Función Pública (COFEFUP)⁸⁴, sob a liderança da ONTI/SGGP. Tendo uma perspectiva de longo prazo (período prevista de 2009 a 2016), o PEFEGE prevê a criação de GTs com participação dos atores estratégicos (Secretário de Gestão Pública, Subsecretário de Tecnologia e diretoria da ONTI), demais representantes dos ministérios, das províncias (através do COFEFUP) e da sociedade civil. Oito são as áreas de atuação, sendo a área Modelo entendida aqui como mais relevante, uma vez que:

“Ésta es el área más general y abarcativa. Incluye lo referido a la concepción del gobierno electrónico y la cultura organizacional que lo sostiene, posibilita o dificulta. Aparecen también en esta área cuestiones transversales que impactan sobre el resto” (SGGP, 2009).

As demais áreas compreendem: infraestrutura, acessibilidade e usabilidade, alfabetização, capital humano, segurança, padrões e interoperabilidade. Para cada área foram identificados “nudos críticos”, isto é, os problemas que dificultam a definição, implementação e generalização dos serviços de governo digital (SGGP, 2009). Em função dos *nós críticos*, são definidas apostas estratégicas e lineamentos estratégicos. No entanto, como adverte o Plano,

“estos lineamientos tampoco son acciones concretas. La operativización del PEFEGE, es decir, la formulación de los Planes Operativos concretos que den cuenta del conjunto de acciones que se deben ejecutar es la tarea por realizar. [...] El Plan [...] no define estas acciones. Define una visión, una situación objetivo y una serie de apuestas estratégicas que marcan los objetivos a alcanzar. Asimismo

⁸⁴ O Consejo Federal de la Función Pública (COFEFUP) é onde se reúnem as províncias e a Cidade Autônoma de Buenos Aires para refletir e discutir os principais temas de suas respectivas administrações públicas, a fim de contribuir à melhora contínua da eficácia, eficiência, qualidade e transparência (SGGP, 2010).

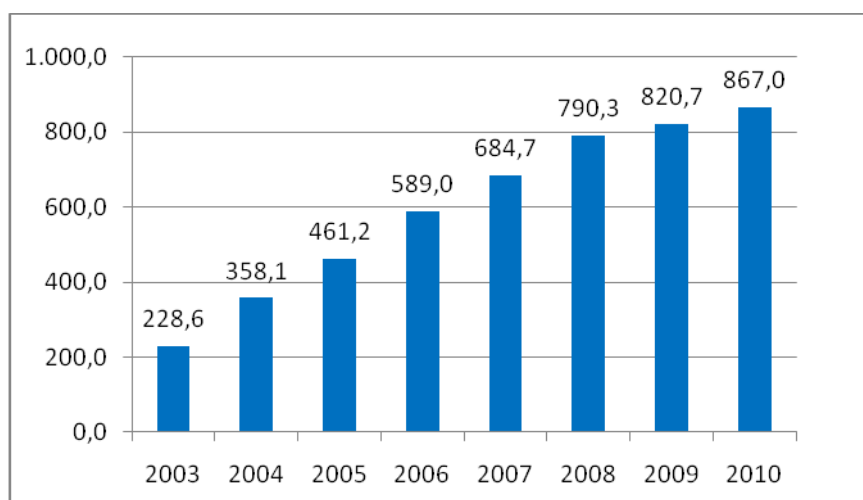
define una serie de valores que se constituyen como filtros a la hora de tomar decisiones”.

O documento de trabalho do PEFEGE encontra-se atualmente em fase de apreciação pela SGGP.

Por fim, em relação ao gasto em Tecnologia da Informação, o estudo Digital Planet 2010, elaborado pela World Information Technology and Services Alliance (WITSA), aponta uma projeção de 867 milhões de dólares no ano de 2010, o que representa cerca de 5,4% do total gasto em TIC no país bem como 0,28% do PIB argentino. A Figura 7 expõe o nível do gasto do conjunto do governo argentino (nacional, provincial e local) em milhões de dólares, demonstrando uma clara tendência de aumento. Já a Figura 8 expõe a relação entre o gasto do governo e o gasto total em TIC no país, enquanto a Figura 9 representa a relação gasto do governo em TIC e PIB. A primeira evidencia uma variação entre os 5 e 5,5% desde 2005; a segunda, uma variação entre o 0,25% e o 0,28% – uma tendência, via de regra, constante.

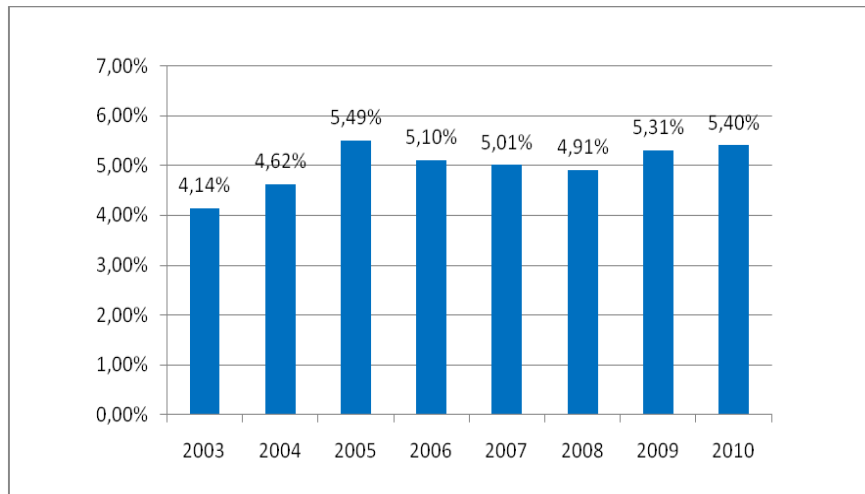
Fig. 7: Gasto do governo em TIC (Argentina)

(milhões de dólares)



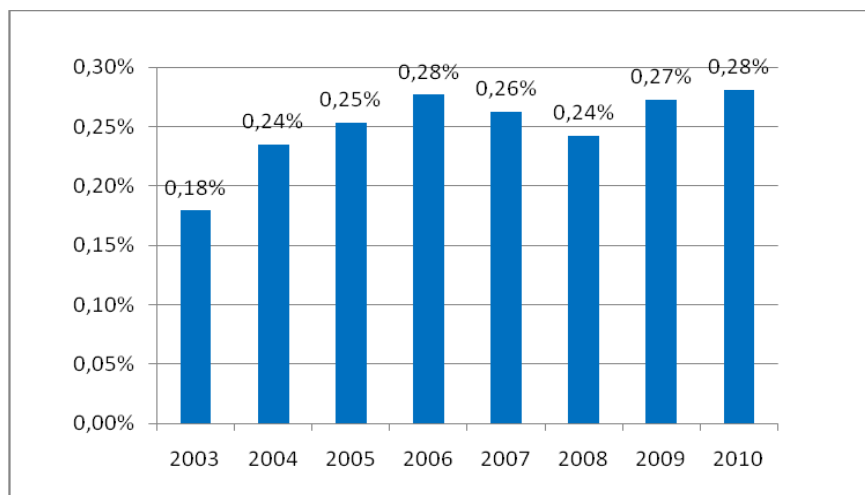
Fonte: Elaboração própria, com base em WITSA (2010).

Fig. 8: Relação Gasto do governo em TIC e Gasto total em TIC (Argentina)
(milhões de dólares)



Fonte: Elaboração própria, com base em WITSA (2010).

Fig. 9: Relação Gasto do governo em TIC e PIB (Argentina)
(milhões de dólares)



Fonte: Elaboração própria, com base em WITSA (2010).

Em suma, o estudo realizado acerca da Administración Nacional Argentina aponta a existência de um arranjo institucional, representado pela figura da ONTI, que se localiza em um organismo transversal (a Jefatura de Gabinete de Ministros), de caráter administrativo e inserido em um contexto de reforma gradual do aparelho do Estado. Ademais, identificou-se a presença de um programa de governo digital (PNGE) que remonta ao ano de 2005 e que vem

sendo revisado atualmente pelo Plan Estratégico Federal de Gobierno Electrónico, bem como pela Agenda Digital. O primeiro é mais específico que o PNGE, apontando linhas estratégicas de ação, embora não componha elementos mais característicos de um planejamento, como projetos, responsabilidades, prazos, indicadores de qualidade, etc. O PEFEGE tenderá mais a atuar como um leque orientativo a projetos setoriais e transversais. Quanto à Agenda Digital, que visa a atender objetivos relacionados à Sociedade da Informação (inclusão digital, acesso, infraestrutura, capital humano) e não especificadamente à administração, observa-se um planejamento maior e, o que é mais importante, a identificação direta do líder político máximo do país para com o programa.

Mesmo não tendo sido identificada a carreira de GCIO na APN, o sucesso do PNGE reside no estabelecimento e fortalecimento dos *enlaces*, os responsáveis pela elaboração dos Planos Sectoriales de Gobierno Electrónico, que têm participado ativamente em colaboração com a ONTI e têm sido relevantes na busca de uma concertação transversal. O Foro de Responsables Informáticos também desempenha um papel fundamental nesse sentido. Os seus GTs, bem como os novos GTs que vêm sendo desenvolvidos no âmbito do GT Multisectorial e do COFEFUP, têm relegado um caráter mais participativo às decisões relativas ao governo digital na APN.

No que toca à interoperabilidade, em 2008 surge o componente de interoperabilidade, fruto de uma cooperação bilateral entre Brasil e Argentina. Embora esse avanço, além de diretrizes para a contratação de bens e serviços de TI (os ETAP), não foi identificada a presença de qualquer planejamento relacionado à governança de TIC, seja a nível setorial⁸⁵, seja a nível nacional.

Para concluir, o gasto do governo em TIC representa apenas uma pequena parcela do gasto total no país (em projeção para 2008).

A linha cronológica do desenvolvimento do governo digital na Argentina, conforme elementos aqui abordados, está representada na Figura 10.

⁸⁵ Ou seja, nenhuma iniciativa de planejamento setorial que fosse incentivada por uma orientação no âmbito nacional. Na realidade, no tocante aos órgãos, teve-se acesso aos informes de auditoria realizados pela Auditoría General de la Nación em 2009 e 2010 em órgãos como o Instituto Nacional de Estadística y Censo (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas), a Dirección Nacional de los Registros Nacionales de la Propiedad del Automotor y de Créditos Prendarios (Ministerio de la Justicia), a Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario (Ministerio de la Agricultura, Ganadería y Pesca), entre outros. Todos apontam a inexistência de planos de governança de TI nos órgãos, embora uns com maior planejamento (não oficializado) que outros. Para ver mais sobre esses informes, ver: <http://www.agn.gov.ar/n_informes.htm>. Acesso em: 11 out. 2010.

Fig. 10: Linha cronológica da institucionalização do governo digital na Argentina



Fonte: Elaboração própria.

2.2.2 Brasil

A introdução das TIC como ferramenta da administração começou a ser pautada pelo governo brasileiro ao longo da década de 1990, acompanhando a tendência internacional de reestruturação e modernização do aparelho estatal. O Novo Gerencialismo Público serviu de guia para o redesenho institucional que se processou ao longo do governo Fernando Henrique Cardoso, através do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), conduzido por Luiz Carlos Bresser Pereira, autor do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE).

“Em decorrência dos objetivos de voltar a administração pública para resultados, desempenhos e produtividade, em clara tentativa de aproximação da realidade do setor público às práticas de gestão estratégica de mercado, o PDRAE reconhece, de forma tópica e secundária, as TIC como ferramenta básica para o alcance dos objetivos perseguidos pela reforma administrativa proposta” (CEPIK, CANABARRO e POSSAMAI, 2010b, p. 37).

Com efeito, longe de confiar um papel fundamental às TIC, o Decreto nº 2.271/1997⁸⁶ previu a terceirização de atividades auxiliares ou de apoio à Administração Pública Federal (APF), dentre as quais se insere a “informática”. A justificativa para tal medida pode ser encontrada

⁸⁶ Segundo o Decreto nº 2.271/1997, ainda vigente, “No âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional poderão ser objeto de execução indireta as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade (Art. 1º). *As atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações* serão, de preferência, objeto de execução indireta (§ 1º).” (BRASIL, 1997, grifo nosso).

na distinção entre “atividades principais”, a serem desempenhadas pelo Estado, e “atividades auxiliares” que pautou a confecção do Plano Diretor e foi refletida nesse Decreto⁸⁷.

Afora alguns Sistemas de Gestão Pública que automatizaram rotinas da APF (folha de pagamentos, cadastro de fornecedores, entre outros), a maior realização do PDRAE no tocante às TIC foi a preparação do país para a Rede Governo, que consistiu em “uma moderna rede de comunicação de dados interligando de forma segura e ágil a administração pública, permitindo, assim, um compartilhamento adequado das informações contidas em bancos de dados dos diversos organismos do aparelho do Estado” (BRASIL, 1995, p. 65).⁸⁸

Embora o primeiro sítio eletrônico do Governo Federal tenha sido lançado ainda em 1993, o tema do governo digital só viria a ser trabalhado no Brasil a partir de 1996, “a reboque da discussão a respeito do caráter estratégico do comércio eletrônico” (MARTINUZZO, 2007, p. 21). A APF passou a ofertar alguns serviços públicos eletrônicos a “cidadãos-clientes”, tais como a declaração do imposto de renda online e o acesso aos editais de compras públicas e às informações sobre os benefícios da Previdência. Vale mencionar, na área de promoção comercial a criação do sítio eletrônico BrazilTradenet (BTN). “Em ambiente de adesão neoliberal incontestado, e-gov significava a oferta de um guichê digital para facilitar a vida dos cidadãos-clientes e um ajuste do governo aos paradigmas capitalistas contemporâneos” (MARTINUZZO, 2007, p. 21).

Nesse contexto é que surge o Programa Sociedade da Informação (SocInfo) do Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT) (Decreto 3.294/1999), cujo objetivo era “integrar, coordenar e fomentar ações para a utilização de tecnologias de informação e comunicação, de forma a contribuir para que a economia do país tenha condições de competir no mercado global” (TAKAHASHI, 2000, p. 10)⁸⁹. Em 2000 é lançado o Livro Verde da Sociedade da Informação, documento contendo: explicação dos novos temas, a situação brasileira em relação a eles, as diretrizes governamentais a serem seguidas, bem como uma proposta inicial

⁸⁷ Como resultado direto de tal distinção, aos servidores públicos responsáveis pelas atividades relacionadas à TI governamental, foi relegado o último lugar dentro da lógica hierárquica proposta para a APF (MARCONI, 2002). Além disso, diante da inevitabilidade da incorporação das TIC à rotina de trabalho da administração pública, grande parte dos órgãos foi levada a constituir, de maneira autônoma e desvinculados de uma lógica coerente, setores responsáveis pela gestão de TI, reforçando a lógica de fragmentação introduzida pelo NPM (CEPIK, CANABARRO e POSSAMAI, 2010b).

⁸⁸ Inicialmente, era impossível a constituição plena da rede. Segundo Plano, seriam “disponibilizados alguns bancos ou tipo de informações através da Internet e interligados alguns órgãos em Brasília com serviços de comunicação eletrônica” (BRASIL, 1995, p. 66) A previsão para a expansão da rede era o ano de 1996. Atualmente, o projeto de constituição de uma Infovia Brasil, “uma rede de comunicação de voz, dados e imagens de alta velocidade, com abrangência nacional, que permite a integração de todos os órgãos da administração pública federal no País” (BRASIL, 2010), está sob a responsabilidade da SLTI/MPOG. Maiores informações em: <<http://www.governoeletronico.gov.br/acoes-e-projetos/infovia>>. Acesso em 29 jul. 2010.

⁸⁹ As principais ações do Programa SocInfo do MCT visaram ao: estímulo à produção e ao desenvolvimento de bens e serviços do setor de informática e automação; apoio ao fortalecimento das empresas de software para a exportação; capacitação tecnológica de empresas do setor de telecomunicações; Rede Nacional de Pesquisa - Internet 2. O orçamento dedicado ao Programa, segundo o PPA de 2000-2003, somou 3,4 bilhões de reais (BRASIL, 2001).

de ações concretas, com planejamento e acompanhamento específicos. A regra geral era fomentar a utilização das Tecnologias da Informação e da Comunicação, no intuito de acelerar o desenvolvimento econômico e social do país. O Livro Verde dedica seu Capítulo 6, *Governo ao Alcance de Todos*, às atribuições do governo digital⁹⁰.

Esse modelo serviu de base para as atividades do Grupo de Trabalho Interministerial de Tecnologia da Informação (GTTI), instituído em 2000, e responsável por “examinar e propor políticas, diretrizes e normas relacionadas com as novas formas eletrônicas de interação” (Decreto sem número, de 3 de abril de 2000). As ações do GTTI pautaram-se em três linhas básicas de ação – universalização de serviços, governo ao alcance de todos e infraestrutura avançada –, sendo formalizadas pela Portaria da Casa Civil nº 23 de 12 de maio de 2000 e incorporadas às metas do programa SocInfo do MCT.

Em setembro desse mesmo ano, o GTTI divulga o documento Proposta de Política de Governo Eletrônico para o Poder Executivo Federal, com vistas a “estabelecer um novo paradigma cultural de inclusão digital, focado no cidadão/cliente, com redução de custos unitários, a melhoria na gestão e qualidade dos serviços públicos, transparência e simplificação de processos” (BRASIL, 2000). Buscando a “universalização do acesso aos serviços”, a “transparência” e o “intercambio de redes”, o governo previa atuação em três frentes fundamentais: a interação com o cidadão, a melhoria da sua própria gestão interna e a integração com parceiros e fornecedores.

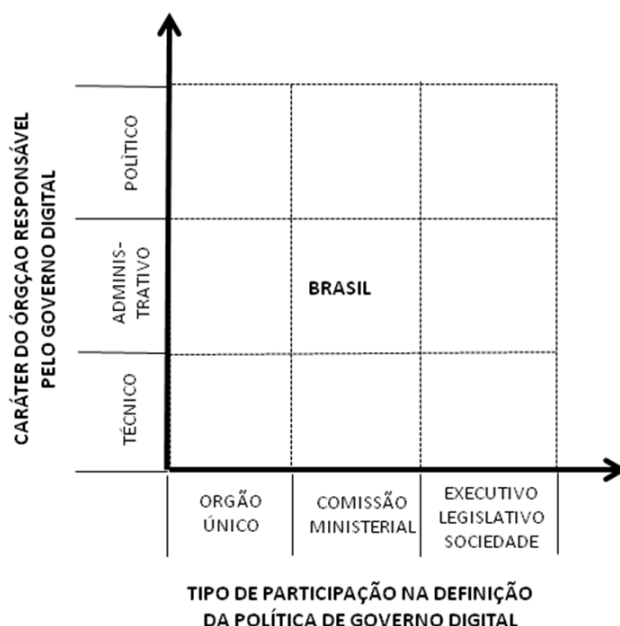
A Proposta aproximou-se ao desenvolvimento de um programa nacional de governo digital. Definiu linhas de ação, procedeu a um diagnóstico da situação do país e identificou iniciativas precursoras, determinou macro-objetivos e diretrizes gerais para a Política proposta e elaborou um plano de metas “para o cidadão/cliente e para as empresas” e “para a gestão interna do governo”, a serem implementadas nos anos de 2000 a 2003 (BRASIL, 2000). Além disso, apontou-se a necessária adaptação nos processos legais e a capacitação dos servidores públicos federais, bem como definiu as metas prioritárias e os respectivos responsáveis. Enfim, teve-se o “estabelecimento de um modelo conceitual de Governo Eletrônico, com ênfase na proposição de medidas para a promoção das novas formas eletrônicas de interação entre o governo e o cidadão” (BRASIL, 2002).

⁹⁰ O modelo básico de apoio à Sociedade da Informação descrito no governo FHC entendia que “[o] *governo*, nos níveis federal, estadual e municipal, tem o papel de assegurar o acesso universal às tecnologias de informação e comunicação e a seus benefícios [...]. O *setor privado* é o que dispõe da maior capacidade de investimento e de inovação, [...] deve tomar a dianteira do investimento em tecnologias e aplicações, [...] A *sociedade civil* deve zelar para que o interesse público seja resguardado, buscando organizar-se para monitorar e influenciar, sistematicamente, os poderes públicos e as organizações privadas”, sobretudo através da ação de ONGs (TAKAHASHI, 2000, p. 11-12).

A partir do trabalho do Grupo Interministerial, o Decreto sem número de 18 de outubro de 2000 instituiu o Comitê Executivo de Governo Eletrônico (CEGE), cuja função seria a de formular políticas, estabelecer diretrizes, coordenar e articular as ações de implantação do governo digital. Coube ao Chefe da Casa Civil da Presidência da República a presidência do Comitê, enquanto à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) –, ficou o encargo de exercer as atribuições de Secretaria-Executiva e de garantir o apoio técnico-administrativo necessário ao funcionamento do Comitê. Ademais da Casa Civil e da SLTI, compõe o Comitê Executivo do CEGE os Secretários-Executivos dos Ministérios e outras autoridades (BRASIL, 2010).

Segundo a classificação adotada por Moreno, Sin e Caino (2007), a SLTI está subordinada a um ministério de caráter administrativo, o MP, e atua na coordenação do CEGE, um organismo interinstitucional composto por instâncias ministeriais da APF. Em tese, as definições acerca do desenvolvimento do tema na APF e no Brasil são realizadas de forma colaborativa e compartilhada pelos representantes dos Ministérios no CEGE⁹¹ (ver Figura 11).

Fig. 11: Classificação SLTI-CEGE (Brasil)



Fonte: Elaboração própria, com base em Moreno, Sin e Caino (2007).

⁹¹ Em tese pois, na prática, a participação dos demais ministérios é baixa. A Casa Civil, após 2003, muito pouco se envolveu nos temas de governo digital, cabendo a SLTI a responsabilidade pela elaboração e implementação das políticas e programas gerais de governo digital na APF.

No entanto, “mesmo com todo esse respaldo, os passos iniciais e básicos não avançaram. Apesar da promoção de eventos e treinamentos, a máquina de governo não teria assimilado o conceito de *e-government*, tendo-o reduzido à informatização” (MARTINUZZO, 2007, p. 23). O documento "Dois Anos de Governo Eletrônico: Balanço de Realizações e Desafios Futuros", lançado em 2002 pela SLTI, apontou várias dificuldades para a implantação do governo digital, tal como abordado do documento de 2000. De maneira geral, elas estão relacionadas à falta de incentivos, de planejamento e de coordenação das políticas (BRASIL, 2002). Embora reconheça um envolvimento inicial ativo dos altos dirigentes na promoção do programa (como o seria a Casa Civil), o documento aponta que:

“não foram criadas instâncias de coordenação do programa no âmbito de cada ministério sendo que em muitos casos não se constituiu uma liderança, o que afetou a formulação e a implementação de projetos; as unidades administrativas responsáveis pela gestão de informação e informática nos ministérios nem sempre tiveram participação ativa no programa, sendo que seu papel e atribuições não foram claramente definidos; a implementação de projetos de alcance interministerial, voltados para a gestão interna, encontrou dificuldades de mobilização e coordenação junto aos ministérios” (BRASIL, 2002, p. 33)

Foi em meio a esse cenário que, com a posse do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, a interpretação da APF sobre o governo digital sofre uma inflexão. Logo em 2004, a Presidência instituiu quatro prioridades novas na Política de Governo Eletrônico:

“A primeira dizia que o critério fundamental para a oferta de novos serviços seria o *interesse do cidadão*, principalmente os das classes C, D e E, [...]. Uma segunda prioridade anunciada foi a articulação das políticas de *e-gov* entre União, Estados e municípios, de forma a *construir soluções integradas* e compartilhar iniciativas exitosas. A terceira meta era a diminuição do custo dos serviços on-line, lançando mão de *software livre* e melhorando-se as redes de telecomunicações, [...]. A quarta prioridade dizia respeito ao incentivo a *produção de soluções brasileiras* para a constituição do governo eletrônico (MARTINUZZO, 2007, p. 23, *grifo nosso*)”.

Dessa forma, com a publicação das novas diretrizes do governo digital brasileiro, o que se registra é que houve uma mudança de orientação: “enquanto que na versão do governo FHC falava-se do *e-gov* no contexto de uma nova sociedade face à globalização, aqui se fala de *e-government* em uma sociedade com velhos problemas, como exclusão social, desigualdade e miséria” (MARTINUZZO, 2007, p. 24). A política do governo Lula abandona

a visão de que cidadão equivale a um cliente dos serviços do Estado, “em uma perspectiva de provisão de inspiração neoliberal” e adverte, inclusive, que o “deslocamento não é só semântico” (BRASIL, 2004: 9), uma vez que o governo passa a adotar uma idéia de direitos coletivos e de cidadania que vai além dos direitos individuais⁹². Como está claro, o documento é composto de diretrizes, não conformando um novo programa de ação estratégica de governo digital a nível nacional, contando a APF com um vácuo nesse sentido, desde então⁹³.

Ainda em 2003, o Decreto sem número, de 29 de outubro, instituiu os Comitês Técnicos do CEGE, cuja finalidade é “coordenar e articular o planejamento e a implementação de projetos e ações nas respectivas áreas de competência”, quais sejam: implementação do software livre; inclusão digital; integração de sistemas; sistemas legados e licenças de software; gestão de sítios e serviços on-line; infra-estrutura de rede; governo para governo (G2G); e gestão de conhecimentos e informação estratégica (BRASIL, 2010). Foi a partir do Comitê Técnico de Gestão do Conhecimento e da Informação Estratégica (CT-GCIE) que surgiu o Portal CATIR (Comunidades de Aprendizagem, Trabalho e Inovação em Rede), que visa a colocar “à disposição de todas as organizações públicas brasileiras [um] ambiente virtual para que criem e utilizem comunidades virtuais no apoio de suas atividades” (BRASIL, 2010b). As atribuições de apoio técnico administrativo e de supervisão dos trabalhos dos oito Comitês foram delegadas também à SLTI.

Em 2004, pelo Decreto 5.134, é criado o Departamento de Governo Eletrônico (DGE), órgão vinculado à SLTI e encarregado de “coordenar e articular a implantação de ações unificadas e integradas de governo eletrônico, as atividades relacionadas à prestação de serviços públicos por meios eletrônicos, além de normatizar e disseminar o desenvolvimento de ações e informações” de governo digital na APF (BRASIL, 2010). O DGE foi responsável pela elaboração das Recomendações de Acessibilidade para a Construção e Adaptação dos Conteúdos do Governo Brasileiro no Internet – o documento e-MAG (2005) e dos Indicadores e Métricas para Avaliação de e-Serviços (2007). Além disso, em 2008 o DGE lança os Padrões Brasil e-Gov, “recomendações de boas práticas agrupadas em formato de cartilhas com o objetivo de aprimorar a comunicação e o fornecimento de informações e

⁹² Em suma, o após processada uma mudança de paradigma na condução do governo digital brasileiro, dando margem a uma maior atenção aos interesses do cidadão e à participação da sociedade civil, temos como diretrizes fundamentais do Programa Governo Eletrônico: a promoção da cidadania como prioridade; a indissociabilidade entre inclusão digital e o governo eletrônico; a utilização do *software* livre como recurso estratégico; a gestão do conhecimento como instrumento estratégico de articulação e gestão das políticas públicas; a racionalização dos recursos; a adoção de políticas, normas e padrões comuns; e a integração com outros níveis de governo e com os demais poderes.

⁹³ Embora haja esse avanço constatado em 2003, a literatura aponta, porém, uma estagnação governamental no período de 2003 a 2007 no que diz respeito à reforma da gestão pública que se tentou iniciar no período anterior (PINTO e FERNANDES, 2005; ABRUCIO, 2007).

serviços prestados por meios eletrônicos pelos órgãos do Governo Federal” (BRASIL, 2010)

94

Não obstante, foi do Departamento de Integração de Sistemas de Informação (DSI-SLTI) que partiu a iniciativa e a coordenação do processo de elaboração dos Padrões de Interoperabilidade em Governo Eletrônico (e-PING), apoiado pelo Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI), da Presidência da República, e o Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO), empresa pública ligada ao Ministério da Fazenda. A e-PING foi criada em 2004 (Portaria Normativa nº 5 do MP) e é revisada anualmente. Baseada na e-Government Interoperability Framework do Reino Unido, a e-PING é hoje um modelo de referência para uma série de países, tal como a Argentina.

Além disso, desde 2006 a SLTI vem desenvolvendo a Arquitetura Referencial de Interoperabilidade dos Sistemas Informatizados de Governo (AR), uma customização da Arquitetura Orientada a Serviços (SOA) (FRANZOSI et al., 2009). A AR “se propõe, via adesão de parceiros, disponibilizar serviços automatizados e gerenciados de Governo” (BRASIL, 2006). Tem sido desenvolvida a partir do módulo i3Gov (integração e inteligência em informação de Governo, i3Gov), primeiro sistema aderente à AR, construído com dados dos Sistemas Estruturadores de Governo⁹⁵.

“O i3Gov se apóia em um ambiente permanente de desenvolvimento de documentação e de análise de informações em tempo real que, em comunicação com os usuários responsáveis por cada um dos sistemas estruturadores, garantem a atualização constante das bases de dados e de texto. [...] Com isso, espera-se a disseminação e a universalização das informações de apoio à decisão para os gestores, uma maior integração dos SGAs e destes com os sistemas corporativos externos de Governo e a excelência na comunicação e interoperação entre as camadas operacionais e de serviço” (BRASIL, 2006).

A AR é proposta como uma arquitetura de interoperabilidade para a troca de dados, bem como um repositório para o registro de serviços (através do Catálogo de Serviços Web), para a gestão do conhecimento do serviço e das informações resultantes dos serviços (FRANZOSI et al, 2009). Tanto a e-PING como a AR tem viabilizado a conformação de uma Plataforma de Integração dos Serviços Públicos do Governo Federal, cujo estudo e plano de ação foram

⁹⁴ Trata-se, sobretudo, de padrões relativos à criação, desenvolvimento e redação e serviços eletrônicos na Internet. Dentre essas recomendações, estão a Cartilha de Codificação; o Guia de Administração; a Cartilha de Usabilidade; a Cartilha de Redação Web (*webwriting*); a Cartilha de Desenho e Arquitetura de Conteúdo, bem como os Modelos e arquivo-base, ambos em desenvolvimento. Para mais informações, ver: <<http://www.governoeletronico.gov.br/acoes-e-projetos/padroes-brasil-e-gov>>. Acesso em: 13 out. 2010.

⁹⁵ Também chamados Sistemas de Gestão Administrativa, SGAs.

elaborados no ano de 2009, em projeto de parceria entre a SLTI e o Banco Interamericano de Desenvolvimentos (BID, 2009) (BARROS, CEPIK e CANABARRO, 2009; BRETAS e MESQUITA, 2010).

Além de Secretaria-Executiva do CEGE, a SLTI, como representando do MP, atua como órgão central do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática (SISP). O SISP⁹⁶ tem a função de organizar a “informação e [a] informática dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, em articulação com os demais sistemas que atuam direta ou indiretamente na gestão da informação pública federal” (BRASIL, 2010). As Unidades de Modernização e Informática dos diversos Ministérios atuam como órgãos setoriais do SISP, sendo as responsáveis pela implantação direta das normativas editadas no âmbito do Sistema, além de colaborarem com a coordenação e o desenvolvimento das políticas, normas e diretrizes.

É no âmbito do SISP que vêm se desenvolvendo, desde o Acórdão 1603 TCU-Plenário de 2008, uma governança de TIC na APF. A partir da edição da Instrução Normativa 04 (SLTI), adotada em maio de 2008 e vigente a partir de 2 de janeiro de 2009, tem-se implantado um modelo de processo de contratação de serviços de TIC⁹⁷. Conforme à IN 04, os órgãos do SISP que desejarem contratar serviços de TIC devem antes proceder à consecução de seu Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI), que consiste em um “instrumento de diagnóstico, planejamento de gestão dos recursos e processos de Tecnologia da Informação que visa a atender às necessidades de informação de um órgão ou entidade para um determinado período” (SLTI, 2008).

O PDTI de cada órgão do Sistema é subsidiado, por sua vez, por uma Estratégia Geral de Tecnologia da Informação para a Administração Pública (EGTI)⁹⁸. Além de elencar os princípios norteadores que deverão orientar a governança de TIC na APF, a EGTI 2008/2009 adotou um modelo “marco zero” de governança e articulou os eixos de sustentação de tal modelo, a partir das seguintes metas, tais como: o aperfeiçoamento da gestão de TI e

⁹⁶ O SISP foi criado através do Decreto 1.048, de 21 de janeiro de 1994. À época, tinha como órgão central a Secretaria da Administração Federal da Presidência da República, representada pela Subsecretaria de Planejamento, Coordenação e Desenvolvimento Gerencial e Organizacional.

⁹⁷ Ao longo do ano de 2010, a IN 04 tem sido revisada e sua nova versão foi apresentada no Evento SISP – A TIC Agregando Valor à Ação Governamental (Brasília, 19 e 20 de julho de 2010). Entre outras alterações procedimentais relativas ao processo de contratação, haverá a introdução do elemento “bens” ao elemento serviços de TI.

⁹⁸ Além de diretrizes e metas nacionais, a EGTI 2008/2009 determinou aos órgãos do SISP que confeccionem um plano de metas individual, elencando os objetivos a serem perseguidos e as medidas correspondentes a serem adotadas. Como proposta ideal de metas a serem incorporadas no PDTI de cada órgão, tem-se: a instituição de um Comitê de TI no órgão; a padronização do ambiente de TI no que diz respeito a modelo de desenvolvimento de sistemas, adoção de padrões de governo como e-PING, modelos de planejamento de aquisição de bens e serviços e de gestão de contratos, entre outros; elaboração do planejamento orçamentário das ações e investimentos da área de TI; realização e participação em treinamentos específicos para gestão de TI e planejamento e gestão da contratação de bens e serviços (BRASIL, 2008).

alinhamento com o planejamento institucional do órgão; o aprimoramento quali-quantitativo dos recursos humanos; a melhoria do processo de contratação de TI; a construção e a adoção de padrões e modelos de apoio à gestão e à tecnologia; a adoção de políticas de segurança da informação (CEPIK, CANABARRO e POSSAMAI, 2010b). O governo já lançou a EGTI 2010, editada na Resolução N° 1 da SLTI, datando 18 de fevereiro de 2010. No tocante aos órgãos setoriais, os PDTI têm sido elaborados, embora ainda estejam longe do ideal⁹⁹.

Não obstante o esforço no sentido da governança de TI na APF, a institucionalização de GCIO ainda está longe se concretizar, seja a nível nacional ou setorial. Avanços foram feitos no sentido de suprir a carência de pessoal técnico especializado em TI nos quadros da APF, a partir da criação de cargos de Analista em Tecnologia da Informação (ATI) e da Gratificação Temporária do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática (GSISP), a ser agregada à remuneração de servidores de carreira (Portarias N° 63 e 89 do MP, 2009, respectivamente).

“Com tais medidas, o SISP procura consolidar um quadro permanente de servidores que possam contribuir, direta e indiretamente, tanto para a gestão de TI quanto para o processo de tomada de decisões a respeito da governança de TI em cada órgão, de maneira integrada às estratégias adotadas para o sistema como um todo” (CEPIK, CANABARRO e POSSAMAI, 2010b: 65).

Nesse mesmo ano, como meio de apoiar a transição dos órgãos da situação atual de gestão de seus ambientes de informática em direção ao pleno cumprimento da IN 04 e da EGTI, o SISP ganhou formalmente um Núcleo de Governança de TI (NGTI), um Núcleo de Contratações de TI (NCTI) e um Núcleo de Padronização Tecnológica (NPT), todos subordinados à Comissão de Coordenação do Sistema (Resoluções n° 2, 3 e 4 da SLTI/MPOG) (CEPIK, CANABARRO e POSSAMAI, 2010b).

Não obstante esse processo de institucionalização crescente do governo digital no Brasil, o diagnóstico de 2002 segue valendo para a realidade atual. Na prática, a participação dos demais ministérios nos Comitês de Trabalho do CEGE é muito baixa. A Casa Civil, após 2003, muito pouco se envolveu nos temas de governo digital, cabendo à SLTI a responsabilidade pela elaboração e implementação das políticas e programas gerais de governo digital na APF. Tal como afirma Hanna (2007):

⁹⁹ Segundo o último relatório de levantamento do Tribunal de Contas da União (Acórdão N° 2.308/2010 -TCU-Plenário).

“a agência principal, o Ministério do Planejamento, assistida pelo Ministério de Ciência e Tecnologia, é tecnicamente competente. Mas lhe falta o apoio político para superar os grandes desafios da interoperabilidade, do gerenciamento de mudanças, da reengenharia de processos [de governo] e da integração da prestação de serviços. [...] O Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST) permanece inutilizada para esses fins, amarrado por restrições legais e regulatórias e, de forma mais ampla, pela falta de consenso nacional e de uma liderança a nível nacional. Uma liderança técnica não pode substituir a liderança política” (HANNA, 2007, p. 46, *tradução nossa*).

Excetuando-se algumas ilhas de excelência, como o Ministério da Educação – onde nos últimos anos houve um envolvimento direto do Secretário-Executivo e do Ministro nos temas relacionados ao governo digital – a liderança política necessária ao desenvolvimento da idéia de um governo integrado é débil, se não inexistente. Poucos Comitês de TI foram criados nos Ministérios, e as atuais Unidades de Modernização e Informática encontram-se em nível hierárquico muito baixo para terem qualquer influência sobre o planejamento do órgão¹⁰⁰. Novamente, excetuando o MEC, onde foi criada a Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI) – cujo diretor tem atuado como o GCIO do Ministério – não há GCIO na APF, seja a nível setorial, seja a nível nacional.

No que toca a inclusão digital e o acesso à Internet, porém, é válido observar que a criação de do Plano Nacional da Banda Larga (PNBL) no ano de 2010, com a reabertura da antiga Telemar, tem recebido amplo apoio do Presidente e, inclusive, foi utilizada como plataforma da campanha eleitoral da então candidata do governo à Presidência. Nas palavras de Dilma Rousseff, em debate realizado pela emissora de televisão BAND no dia 8 de outubro de 2010, “o Brasil não é o país do orelhão; o Brasil é o país da banda larga”. No entanto, para além da reativação das atividades da Telebrás, não foi criada uma unidade de coordenação específica junto ao Gabinete de Presidência.

Por fim, cabe tratar sobre o gasto do governo em Tecnologia da Informação e da Comunicação. Conforme relatório apresentado pelo Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV-UFRGS) ao SISP, em relação aos anos de 2007, 2008, 2009 e 2010, os gastos em bens e serviços de TIC realizados pelos órgãos da APF somaram o valor de 1.954 milhões, 1.818 milhões, 1.921 milhões e 1.281 milhões de reais, respectivamente (HENKIN e SELAO, 2010). Isto é, foi gasto com TIC cerca de 1,3% do gasto do Governo Federal em

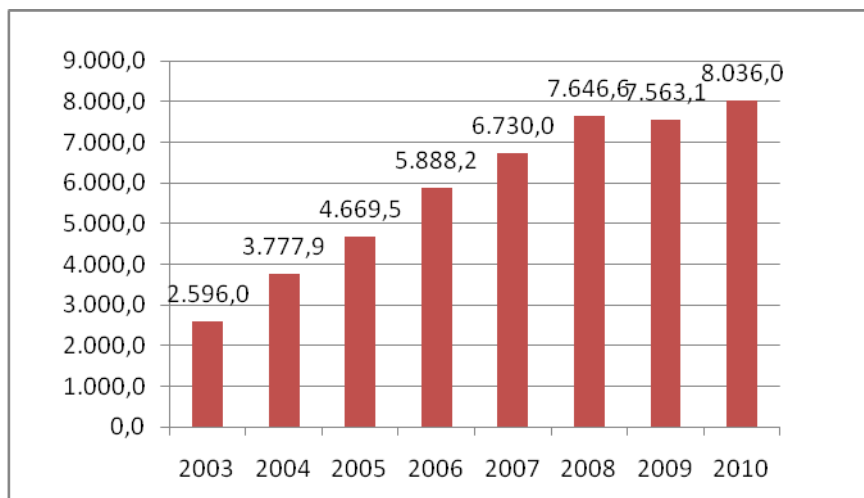
¹⁰⁰ Geralmente, as Unidades de Modernização e/ou Informática estão localizadas nas Subsecretarias de Planejamento, Orçamento e Administração dos órgãos, atuando exclusivamente com questões técnicas e de manutenção.

aplicações diretas¹⁰¹ em 2007, 3% em 2008, 1,8% e 1,5% em 2009 e 2010 (até outubro), respectivamente.

Das informações obtidas no estudo Digital Planet 2010, por sua vez, no tocante ao gasto do governo (nível federal, estadual e municipal) para 2010, tem-se uma projeção de 8.063 milhões de dólares, o que representa cerca de 8% do total gasto em TIC no país bem como 0,44% do PIB brasileiro. A Figura 12 expõe o nível do gasto do conjunto do governo brasileiro (os três níveis) em milhões de dólares, onde se percebe uma clara tendência de aumento. Já a Figura 13 expõe a relação entre o gasto do governo e o gasto total em TIC no país, enquanto a Figura 14 representa a relação gasto do governo em TIC e PIB. A primeira evidencia uma variação entre os 8 e 8,3% desde 2005; a segunda, uma tendência decrescente – devido antes ao crescimento mais acelerado do PIB, do que à redução no gasto em TIC, como podemos observar pela Figura 12.

Fig. 12: Gasto do governo em TIC (Brasil)

(milhões de dólares)

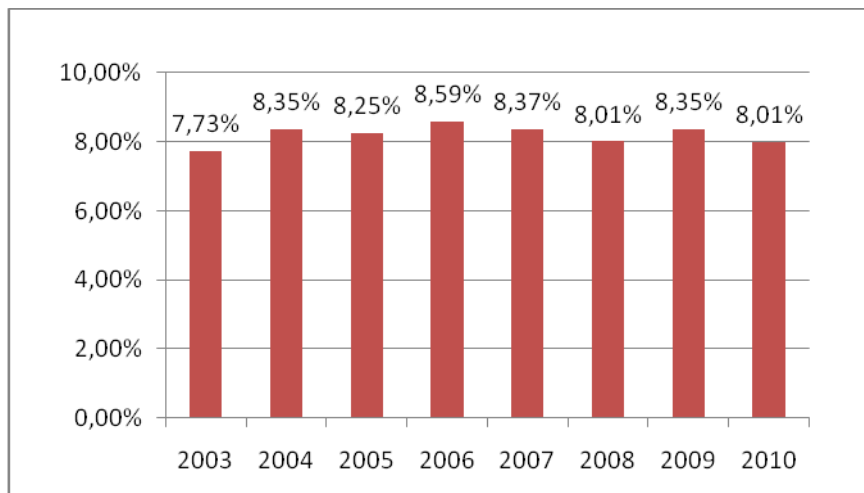


Fonte: Elaboração própria, com base em WITSA (2010).

¹⁰¹ Referem-se a dados acerca dos gastos do Governo Federal, em âmbito nacional, em compras ou contratação de obras e serviços, incluindo os gastos de cada órgão com diárias, material de expediente, compra de equipamentos e obras e serviços, entre outros, bem como os gastos realizados por meio de Cartões de Pagamentos do Governo Federal. Dados obtidos no Portal da Transparência. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/>>. Acesso em: 13 out. 2010.

Fig. 13: Relação Gasto do governo em TIC e Gasto total em TIC (Brasil)

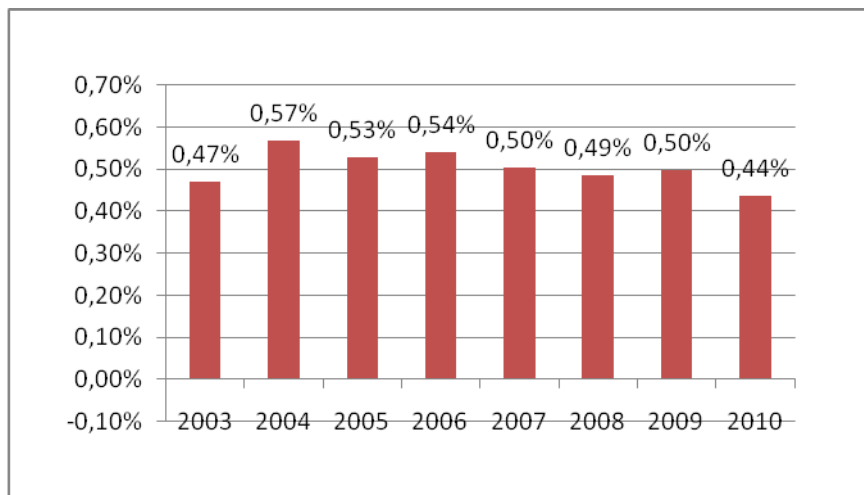
(milhões de dólares)



Fonte: Elaboração própria, com base em WITSA (2010).

Fig. 14: Relação Gasto do governo em TIC e PIB (Brasil)

(milhões de dólares)



Fonte: Elaboração própria, com base em WITSA (2010).

Retomando os principais pontos trabalhados, enfim, percebe-se que a institucionalização do governo digital no Brasil teve início mais concreto com a criação da CEGE. No entanto, suas atividades têm sido limitadas enquanto órgão coordenador, tendo

cabido à SLTI (enquanto Secretaria-Executiva e órgão técnico-administrativos dos Comitês Técnicos) a maior parte das iniciativas e ações.

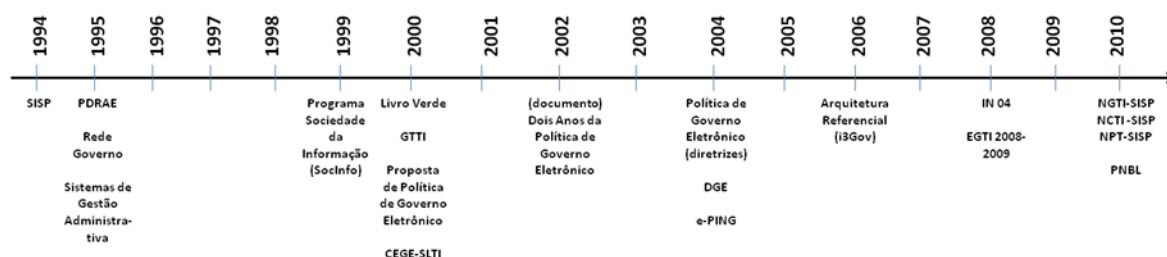
O Programa de Governo Eletrônico, recriado em 2004, não seguiu a estratégia da Proposta de Política de Governo Eletrônico, elaborada pelo GTTI em 2000, não tendo configurado um plano nacional estratégico. Tampouco houve uma maior coordenação para a realização de planos setoriais de governo digital. O Departamento de Governo Eletrônico, no âmbito da SLTI, tem limitado sua atuação sobre temas de serviços eletrônicos na web, enquanto a DSI-SLTI tem avançado em temas que impactam mais diretamente à formatação e organização da Administração Pública Federal. Nesse sentido, são avanços consideráveis a elaboração dos padrões de interoperabilidade e-PING, bem como o incentivo à adoção da Arquitetura Referencial. A futura plataforma de serviços sem dúvida será um salto qualitativo no governo digital brasileiro.

Já em relação à governança de TIC, o SISP, sob coordenação da SLTI, tem se esforçado para criar não só a EGTI no âmbito nacional, mas também para incentivar e auxiliar os órgãos governamentais na elaboração de seus PDTI, com a criação de Núcleos de apoio. Quando à carreira de GCIO, porém, ainda não se tem parâmetro na APF, embora alguns avanços tenham sido feitos com os novos ATI e GSISP.

A maior restrição à institucionalização do governo digital no Brasil segue sendo a falta de apoio e incentivo por parte de lideranças políticas, como bem apontou Hanna (2010) e a falta de planejamento estratégico. Um possível, novo e forte, envolvimento da Presidência nos temas relativos ao PNBL podem dar margem a um maior envolvimento dessa e de outras lideranças nas ações de governo digital num futuro próximo.

Nessas condições, a seguinte linha cronológica do desenvolvimento do governo digital no Brasil é configurada, conforme elementos aqui abordados (ver Figura 15).

Fig. 15: Linha cronológica da institucionalização do governo digital no Brasil



Fonte: Elaboração própria.

2.2.3 Chile

O processo de redemocratização do Chile nos anos 1990 foi acompanhado pelo debate acerca da necessidade de reforma e modernização do Estado, ao que se viu a introdução do ideário gerencialista. As medidas reformistas foram expostas em dois documentos principais: o primeiro, ‘Bases Programáticas del Gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia para el período 1990 – 1994’, assinalou as bases da democratização e descentralização da administração pública chilena, enquanto o segundo, o ‘Informe de Misión 1990’ do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), indicava a necessidade de melhorar a eficiência e a eficácia do Estado, sem pressionar o gasto público (VEGLIA, 2005).

Nesse contexto, em 1994 é criado o Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, que passou a desempenhar um papel significativo em prol do emprego das TIC como ferramenta estratégica para melhorar a gestão pública, o acesso à informação, a transparência, a eficácia e a participação dos cidadãos, “otorgándole con ello una dimensión más amplia al concepto de modernización” (CHILE, 2002, p. 5)¹⁰². Foi elaborado um Plan Informático General, estabelecendo projetos, firmando um intercâmbio de informações estratégicas e criando programas de assessoria e capacitação. A partir de 1995, uma série de órgãos e serviços passa a conectar-se à Internet, iniciando as primeiras transações com usuários em sítios governamentais na web.

Em 1997, o Comité Interministerial de Modernización lanza o Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública (1997-2000), contemplando as TIC como uma de seus eixos de ação. Para tanto, nesse mesmo ano, foi criada a Unidad de Tecnologías de Información y Comunicación (UTIC), com a missão de coordenar, promover, assessorar e orientar o estado em matéria de uso, incorporação e projeção das TIC, de modo a assessorar o Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública. Partiu da UTIC a elaboração do primeiro plano estratégico (1998 - 2000) para o emprego das TIC na administração pública chilena, com vista ao desenvolvimento da intranet do Estado; ao uso da Internet e à criação de sítios web da administração; à criação de serviços eletrônicos; ao estabelecimento do marco

¹⁰² Na realidade, o Chile começou a dar seus primeiros passos no sentido do governo digital já em 1991, quando o governo de Patricio Aylwin criou o Grupo Informático del Ministerio del Interior. O Grupo foi responsável pela elaboração de um diagnóstico sobre a situação do uso das tecnologias na administração pública. Observou-se um “crecimiento desigual en software y hardware, falta de coordinación y estandarización entre los servicios, automatización incompleta, obsolescencia de sistemas y falta de capacitación del personal” (CHILE, 2005). Para tratar essa e outras questões da gestão pública, em 1994 seria criado o Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública.

legal para a assinatura digital, entre outras matérias de TIC e políticas públicas (CHILE, 1999).

Paralelamente, em 1998 foi constituída a Comisión Presidencial Nuevas Tecnologías de Información y Comunicación (Decreto Supremo de 1 de julho de 1998), sediada no Ministerio de Economía e composta por ministros, secretários-executivos, senadores e representantes do setor privado e sociedade civil, com o intuito de diagnosticar a situação do Chile em relação à Sociedade da Informação e sugerir linhas de ação, projetos e medidas¹⁰³. Assim, em janeiro de 1999 foi entregue ao Presidente da República – à época Eduardo Frei Ruiz-Tagle – o informe “Chile: Hacia la Sociedad de la Información” (HILBERT, BUSTOS e FERRAZ, 2006; CHILE, 1999), cujo quarto capítulo apresenta algumas estratégias para “modernizar el Estado al servicio del ciudadano” (CHILE, 1999, p. 66). A partir do informe, foi criada a Comisión de Infraestructura Nacional de Información, também no âmbito do Ministerio de Economía, responsável por monitorar e orientar os novos projetos.

No dia 21 de maio de 2000, o novo Presidente Ricardo Lagos anunciou uma *ofensiva digital*, incorporando as TIC como um dos eixos centrais de seu discurso público (HILBERT, BUSTOS e FERRAZ, 2006). Assim, em junho desse ano foi criado o Comité de Ministros de las Tecnologías de Información y Comunicación, encabeçado pelo Subsecretario de Economía (do Ministerio de Economía y Energía) e composto de cinco áreas de trabalho principais: fomento ao acesso às TIC, governo digital, incorporação das TIC nas empresas, formação de recursos humanos; informação e participação cidadã.

No entanto, foi no ano de 2001, a partir do Instructivo Presidencial N° 005, que o governo digital passa efetivamente a compor a agenda de políticas públicas do governo chileno, incorporando-o às linhas de ação do Proyecto de Reforma y Modernización del Estado (PRYME), criado em 2000, e designando o Ministerio Secretaría General de la Presidencia como a Secretaría Técnica do governo digital no país, a guiar o cumprimento dessa e outras instruções relacionadas ao tema. Além disso, o Instructivo de 2001 elaborou as primeiras diretrizes para o desenvolvimento do governo digital no país (atendimento ao cidadão, bom governo e democracia), estabelecendo quatro fases evolutivas, que orientariam os trabalhos, quais sejam: I) presença, II) interação, III) transação e IV) transformação; ademais de uma fase inicial e da culminante fase “gobierno electrónico unificado” – em direta consonância com a prática internacional (CHILE, 2002).

¹⁰³ Já em 1992 havia sido criado o primeiro programa de inclusão digital do Chile e um dos primeiros da América Latina, o Red Enlaces, a fim de prover conexão à Internet às escolas (HILBERT, BUSTOS e FERRAZ, 2006).

Em 2002 é lançada a Agenda de Gobierno Electrónico (2002-2005), que estabelece prioridades, responsabilidades, metas e prazos aos ministérios e repartições públicas. As iniciativas foram classificadas em a) projetos transversais, b) projetos setoriais de alto impacto, c) projetos setoriais de impacto focalizado, d) projetos e ações de apoio ao PRYME e, por fim, e) projetos de apoio (CHILE, 2002). Ao final desse mesmo ano, surge a Comunidad de Informáticos Gubernamental (hoje Comunidad Tecnológica Gubernamental, CTG), uma comunidade de práticas, intercâmbio de conhecimento, interesses e experiências entre as unidades de informática dos distintos órgãos públicos¹⁰⁴.

No ano de 2003, o governo digital é incluído na chamada “Agenda Pro-Crecimiento”, enquadrada na série de ‘Acuerdos Político-Legislativos para la Modernización del Estado, la Transparencia y la Promoción del Crecimiento’, firmados entre governo e oposição.

“Esta vinculación a la Agenda Pro-Crecimiento, si bien involucra una mirada restrictiva sobre los alcances del concepto de Gobierno [Digital], ciertamente le asegura un apoyo extra gubernamental, no sólo identificable con los restantes actores del sistema político –la adhesión opositora-, sino que al exterior de éste, básicamente los actores empresariales” (VEGLIA, 2005, p. 2).

Por conseguinte, o marco legal relacionado aos princípios da implementação do governo digital no Chile designou diferentes instituições de e-liderança, de acordo com suas competências específicas (Comité de Ministros de TIC, no Ministerio de Economía, e o PRYME, vinculado ao Ministerio Secretaría General de la Presidencia). “Esta decisión, de involucrar a diversas instancias, del Ejecutivo se fundamenta en la diversidad de actores y recursos que es necesario movilizar y el nivel de decisiones que se debe adoptar, para asegurar la buena marcha de esta iniciativa” (CHILE, 2002, p. 8).

A figura do Government Chief Information Officer surge em 2003 com o Coordinador Gubernamental de TIC, representado pelo Subsecretario de Economía.

“Este cargo ha generado la suficiente fuerza para alinear, en conjunto con el PRYME, la estrategia de Gobierno Electrónico, y aglutinar los esfuerzos de aquellas instituciones que requieren iniciar los cambios en torno al desarrollo en estas materias. De igual manera, ha permitido la priorización de iniciativas de mayor impacto” (CHILE, 2006, p. 18).

¹⁰⁴ A CTG é dependente do Ministerio de Economía e conta atualmente com mais de três mil membros, incluindo profissionais das municipalidades e acadêmicos. Desempenha um papel fundamental para o governo digital chileno, discutindo e promovendo padrões, modelos e soluções. Para mais informações, ver: Comunidad Tecnológica Gubernamental. Disponível em: <<http://www.comunidadtecnologica.gob.cl/que-es-ctg/>>. Acesso em 11 out. 2010.

Embora à época os distintos responsáveis pelos projetos setoriais ainda gozassem de baixo nível hierárquico nos órgãos e ministérios, eles se reportavam diretamente ao Coordenador Gubernamental, o qual, por sua vez, reportava-se diretamente ao Presidente. Hoje, a situação é semelhante, mas segue sendo eficaz. Segundo Edgardo Pino, Coordenador de proyectos de Gobierno Electrónico, “en cada ministerio y cada agencia pública existe un CIO, quienes trabajan en coordinación con el CIO nacional y cuya dependencia directa no siempre corresponde al Secretario Ejecutivo / Ministro de su organización”.

Ainda em 2003, foi constituído o Directorio de Gobierno Electrónico, com o objetivo de fortalecer a capacidade de coordenação de projetos transversais e atuar como órgão consultivo em diversas matérias relacionadas ao tema. É coordenado pelo PRYME e integrado por representantes dos Ministerios de Economía y Planificación, da Subsecretaría de Telecomunicaciones, do Servicio de Impuestos Internos, do Servicio de Registro Civil e Identificación e da Corporación de Fomento de la Producción (VEGLIA, 2005; CHILE, 2006), entre outros serviços públicos com destaque na utilização das TIC. Desde 2004 o Directorio tornou-se assessor do Coordenador Gubernamental de TIC (GCIO) em questões relacionadas a recomendações orçamentárias de alguns projetos (CHILE, 2006).

Além de passar a orientar a Agenda de Gobierno Electrónico em 2004, o Directorio passa a lidar com a Agenda Digital, fruto do trabalho de uma parceria público-privada personificada no Grupo Acción Digital (GAD), ao qual foi incorporada a antiga Comisión de Infraestructura Nacional de Información. O GAD foi responsável pela elaboração do documento Agenda Digital 2004-2006, um plano operacional com 34 iniciativas, agrupadas em seis áreas de ação: acesso, educação e capacitação, governo digital [eletrônico]; empresas; indústria de TIC e marco jurídico-normativo¹⁰⁵. No tocante ao governo digital, a diretriz é “masificar los trámites electrónicos y extender el uso de las TIC en las comunas y en todos los poderes del Estado” (CHILE, 2004, p. 7), de modo a criar um “Estado en Línea”. São apresentadas sete iniciativas na área, dentre as quais está a criação de uma plataforma de serviços eletrônicos para trâmites (analisada adiante). Ao Directorio de Gobierno Electrónico coube tratar dos projetos referentes ao ‘Estado en Línea’ e ao ‘Desarrollo Digital de las Empresas’ (CHILE, 2006).

¹⁰⁵ A Agenda Digital está em conformação com os princípios e diretrizes assumidos pelo governo chileno da Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação (WSIS), cuja primeira realização deu-se em Genebra em dezembro de 2003 (GRAU, 2005).

A Agenda Digital inaugura uma estratégia de governo digital diretamente vinculado ao desenvolvimento da Sociedade do Conhecimento (com projetos de capacitação, acesso às TIC, desenvolvimento da indústria nacional). Aproxima-se, pois, ao enfoque abrangente da e-transformação (HANNA, 2010).

Também em 2004, no âmbito Calidad de Atención de Usuarios do Programa de Mejoramiento de Gestión do PRYME, é lançado o Sistema de Gobierno Electrónico (PMG GE)¹⁰⁶ com o intuito de “contribuir al uso de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) para mejorar los servicios e información ofrecida a los ciudadanos y organizaciones, mejorar y simplificar los procesos de soporte institucional y facilitar la creación de canales que permitan aumentar la transparencia y la participación ciudadana” (CHILE, 2010d). O PGM GE tem desempenhado um papel relevante na difusão de padrões e de metodologias de projetos de governo digital.

A mudança na Presidência do Chile, em 2006, trouxe nova onda de institucionalização do governo digital na Administración Pública Nacional. Em 2007, através do Instructivo Presidencial N° 001, de 2 de fevereiro, cria-se o Comité de Ministros para el Desarrollo Digital, presidido pelo Ministro de Economía e “responsable de diseñar y ejecutar una política pública que permita desarrollar acciones en pos de un uso más profundo e intensivo de las tecnologías de información y comunicaciones por parte de los ciudadanos, empresas y el propio Estado” (CHILE, 2007). O Comité ficou encarregado de coordenar a elaboração, implementação e manutenção de uma Política de Tecnologías de Información y Comunicaciones (PTIC), bem como desenhar e consensuar junto a demais representantes um Plan Estratégico Nacional en Tecnologías de Información y Comunicaciones (PENTIC).

Nessas condições, ainda em 2007, o Comité de Ministros lança a PTIC Estrategia para el Desarrollo Digital de Chile 2007-2012, que visa a

“promover iniciativas que logren impacto económico y social en torno a un aumento en los niveles de productividad y competitividad del país, a la creación y fomento de una nueva cultura en TIC, a la promoción de un gobierno digital de calidad e integrado, y al aumento de la calidad e intensidad de uso de TIC por parte de estudiantes y sociedad civil en general” (CHILE, 2007).

A Estrategia está estruturada em quatro linhas de ação, desenvolvidas a partir de quatro grupos de trabalho público-privado: política tecnológica, programas e projetos (onda entram

¹⁰⁶ Em 2001, no contexto do PRYME, é criado o Programa de Mejoramiento de Gestión (PMG), um instrumento do Sistema de Evaluación y Control de Gestión do Ministerio de Hacienda para o apoio à gestão dos serviços públicos, a partir do desenvolvimento de áreas estratégicas comuns da gestão pública, de modo a fomentar o estabelecimento de padrões de operação pré-definidos (CHILE, 2010d).

as iniciativas de governo digital), desenvolvimento da indústria nacional de TIC e desenho institucional. Cada linha de ação define suas atividades, traduzidas em metas concretas, tendo prazos e responsáveis pré-definidos. Como resultado, em 2008 foi materializado o PENTIC Plan de Acción Digital 2008-2010. Dividido em seis eixos de ação, definindo iniciativas, metas, responsáveis e projetos, o Plan 2008-2010 dedica um campo de atuação exclusivo ao governo digital, cuja “meta principal es poner en práctica la interoperación del Estado en 37 procesos con la disponibilidad de 30 servicios de información de manera de abaratar los costos a los ciudadanos en su relación com el Estado” (CHILE, 2008b)¹⁰⁷.

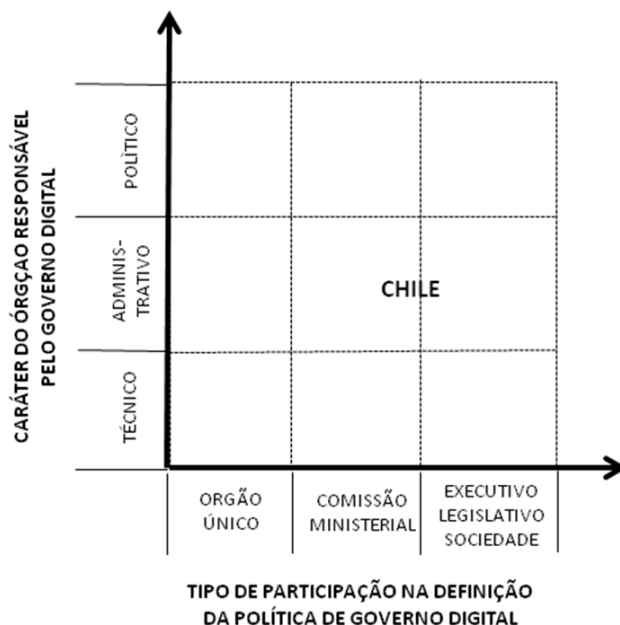
Tanto a Política como o Plan foram fruto de uma gestão participativa, utilizada na estruturação e implementação da Estratégia. Além do Comité de Ministros, a Estrategia de Desarrollo Digital lançada passou a contar com um Consejo Consultivo (instância responsável pela geração e discussão de iniciativas, composta pelos principais atores do desenvolvimento digital do país, não somente estatais), um Consejo Internacional (para assessorar o Comité de Ministros), uma Secretaría Ejecutiva de Desarrollo Digital (alocada no Ministerio de Economía, encarregada pela execução das iniciativas e desenho das políticas públicas e composta por representantes dos ministérios e chefes de projetos) e, por fim, representantes do setor privado, da sociedade civil, do setor público e dos territórios chilenos¹⁰⁸. Por fim, o Secretario Ejecutivo de la Estrategia Digital (hoje denominado Secretario Ejecutivo de Desarrollo Digital) é o atual GCIO nacional.

Com efeito, a pauta do governo digital deixou de estar vinculada ao PRYME, sendo a Secretaría Ejecutiva de Desarrollo Digital a atual instituição de e-liderança do governo digital no Chile, estando situada em um ministério de caráter administrativo (o Ministerio de Economía). Quanto à participação na tomada de decisão acerca das políticas de governo digital, a estrutura da Estrategia está assentada sobre uma comissão ministerial, mas aproxima-se do intervalo Executivo-Legislativo-Sociedade (MORENO, SIN e CAINO, 2007), visto que é garantida a representação de atores da sociedade civil e do setor privado. O Legislativo, porém, não está representado na estrutura da Estrategia. A Figura 16 classifica a situação atual do governo digital no Chile.

¹⁰⁷ Por exemplo, as iniciativas de governo digital elencadas para o período 2008-2010 são: 1) aprofundar o desenvolvimento do governo [eletrônico] local; 2) melhorar a eficiência do desenvolvimento do governo [eletrônico]; 3) serviços digitais do Estado para os cidadãos; 4) serviços digitais do Estado para as empresas; 5) transparência e acesso à informação públicas; 6) serviços de governo móvel (*m-government*, ou seja, novas soluções de serviços desenvolvidas para aparelhos celulares) e 7) agenda digital da saúde. Para mais informações sobre o Plan de Acción Digital 2008-2010, acessar: <<http://www.estrategiadigital.gob.cl/files/Plan%20de%20Acci%C3%B3n%20Digital%202008-2010.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2010.

¹⁰⁸ Vale observar que as Mesas TIC nas distintas regiões do Chile, conformadas em um modelo público-privado, existem desde 2002 sob a Coordinación Nacional de Infocentros, na Subsecretaría de Telecomunicaciones, e têm sido os principais canais de promoção e participação dos territórios na política digital nacional.

Fig. 16: Classificação Secretaría Ejecutiva de Desarrollo Digital - Comité de Ministros para el Desarrollo Digital (Chile)



Fonte: Elaboração própria, com base em Moreno, Sin e Caino (2007).

A existência de GCIO e a localização da Secretaría Ejecutiva de Desarrollo Digital no Ministerio de Economía asseguram à agenda digital chilena maior proximidade da alta administração. No entanto, afóra certa liderança do ex-Presidente Ricardo Lagos, a Presidência não tem envolvimento direto com o tema. Os Ministros, por sua vez, são mais ou menos atuantes, ao conformarem parte do Comité de Ministros, como visto anteriormente.

Em 2010, através do Instructivo Presidencial N° 001, de 2 de agosto, o atual Presidente Sebastián Piñera fortaleceu o Comité de Ministros da Estrategia Digital, que passa a denominar-se Comité de Ministros para el Desarrollo Digital y de la Sociedad del Conocimiento, contando com novos integrantes de ministérios do Ejecutivo. Ademais, o Instructivo outorgou ao Secretario Ejecutivo de Desarrollo Digital a coordenação dos projetos de TIC no Estado e a sua priorização no orçamento da Nación, tendo em mente o objetivo de

"racionalizar las inversiones en Tecnologías de la Información del sector público antes de su inclusión en la Ley de Presupuestos del Estado, en coordinación con la Dirección de Presupuestos (DIPRES), a fin de evitar la duplicidad de proyectos y aunar esfuerzos al interior del Estado que mejoren la calidad de la gestión y el servicio a los ciudadanos".

Embora não tenha sido estabelecida estratégia nacional nem planos setoriais de governança de TI na APN, o Instructivo 001 aponta no sentido desse tipo de planejamento em um futuro próximo¹⁰⁹.

Em relação à interoperabilidade, sua institucionalização remonta ao ano de 2002, quando da criação do Comité de Normas para el Documento Electrónico no âmbito do Ministerio de Economía (Decreto Supremo N° 181). A partir do trabalho do Comité de Normas e de um grupo trabalho criado exclusivamente para essa tarefa, em 2004 é aprovada a Norma Técnica para los Órganos de la Administración del Estado sobre Interoperabilidad de Documentos Electrónicos – que se tratam de padrões de interoperabilidade semântica¹¹⁰. Em 2008, pelo Decreto Supremo N° 271, é aprobado o Administrador de Esquemas y Metadatos (AEM), uma arquitetura de interoperabilidade, que “tiene por objeto regular el procedimiento de inscripción de esquemas XML necesarios para la definición de estándares de intercambio de datos entre Organismos Públicos” (CHILE, 2008a), bem como “mantener y administrar el repositorio de Esquemas y Metadatos, el cuál es el depósito digital de esquemas basales y documentales que los Órganos del Estado utilizarán en su documentación electrónica” (CHILE, 2010a). O grande salto, no entanto, está no lançamento da Plataforma Integrada de Servicios Electrónicos del Estado (PISEE), inaugurada em 2009 e coordenada pelo PRYME. Tem como objetivo geral

“fomentar la transparencia, eficiencia y, simplicidad de los actos y procedimientos administrativos, facilitando el cumplimiento de la Ley de Procedimiento Administrativo por parte de los Organismos del Estado la cual establece el derecho de las personas de eximirse de presentar documentos que ya se encuentren en poder de la Administración. Mediante el uso de una Plataforma de interoperabilidad se implementa el concepto ‘Un RUT un Trámite’ ” (CHILE, 2010a).

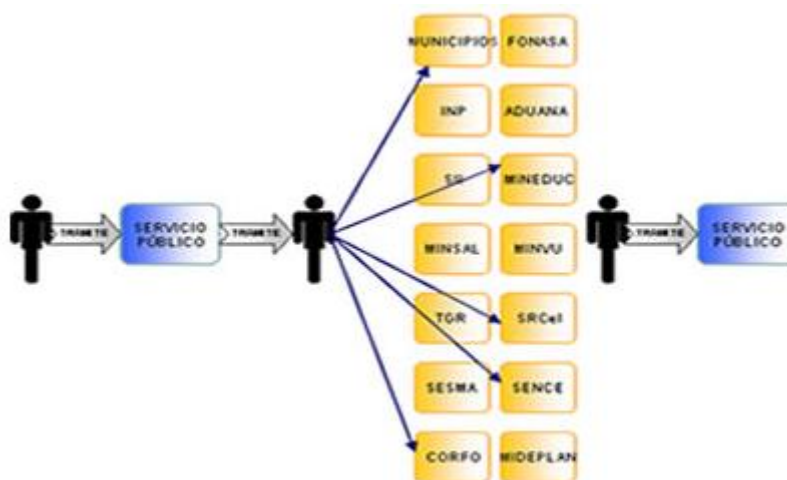
Como realização da Iniciativa 11 da Agenda Digital 2004-2006 (CHILE, 2006), a primeira fase da PISEE terminou de ser implantada em meados de 2009, tendo envolvido cinco órgãos públicos, trinta serviços de informação em rede (Web Services) e trinta e um processos de

¹⁰⁹ Além disso, no sentido da governança e do emprego coordenados das TIC na administração pública, há a publicação da Guia Metodológica 2010. A Guia fornece métodos e passos para elaboração e planejamento de projetos de governo digital, bem como mapeamento e redesenho de processos e trâmites de governo. Não chega a configurar-se em uma estratégia de governança de TIC, mas assume alguma de suas funções, que é a orientação ao redesenho de serviços transversais, em consonância com padrões de segurança, interoperabilidade, entre outros.

¹¹⁰ Outros padrões definidos pelo Comité de Normas envolvem, além da digitalização de documentos eletrônicos, questões relacionadas à assinatura digital (firma electrónica), à segurança dos processos eletrônicos e ao desenvolvimento de sítios na *web* e softwares (CHILE, 2006).

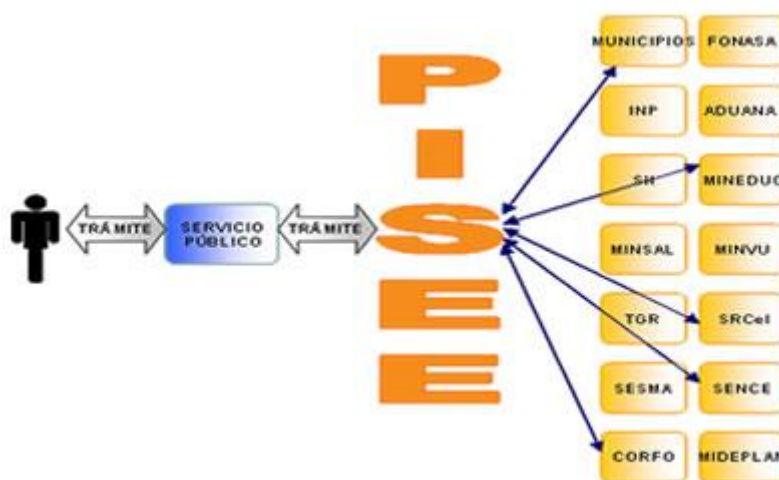
trâmites¹¹¹. As Figuras 16 e 17 ilustram o momento anterior e posterior à criação da Plataforma, onde, de uma situação em que o ônus de percorrer diferentes órgãos e/ou agências governamentais para recolher e cruzar documentos e certidões recai sobre o cidadão, para a situação atual, em que a PISEE intermedeia a demanda do cidadão e as transações dos órgãos, necessárias ao atendimento da demanda.

Fig. 16: Situação anterior à Plataforma Integrada de Servicios Electrónicos del Estado (Chile)



Fonte: Chile (2010).

Fig. 17: Situação com Plataforma Integrada de Servicios Electrónicos del Estado (Chile)



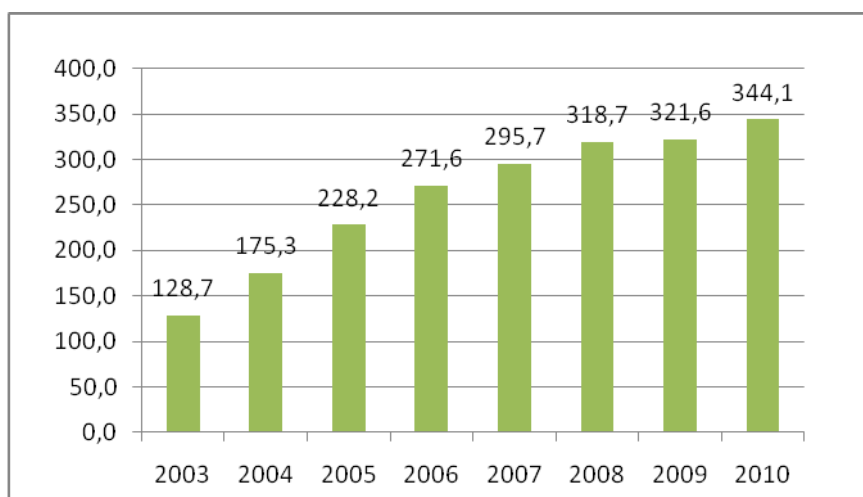
Fonte: Chile (2010).

¹¹¹ Para maiores informações acerca da Plataforma Integrada de Servicios Electrónicos del Estado (PISEE), ver: Comunidad Tecnológica Gubernamental, PISEE. Disponível em: <<http://www.comunidadtecnologica.gob.cl/interoperabilidad/pisee/>>. Acesso em: 13 out. 2010.

Afora os elementos institucionais, em relação ao gasto em Tecnologia da Informação e da Comunicação no Chile, o estudo Digital Planet 2010 aponta uma projeção de 344,1 milhões de dólares no ano de 2010, o que representa cerca de 3,74% do total gasto em TIC no país bem como 0,20% do PIB chileno. A Figura 18 expõe o nível do gasto do conjunto do governo chileno (nacional, provincial e comunal) em milhões de dólares, em que se percebe uma tendência de aumento. Já a Figura 19 expõe a relação entre o gasto do governo e o gasto total em TIC no país, enquanto a Figura 20 representa a relação gasto do governo em TIC e PIB. A primeira evidencia uma média de 3,7% desde 2007; a segunda, uma média de 0,19%.

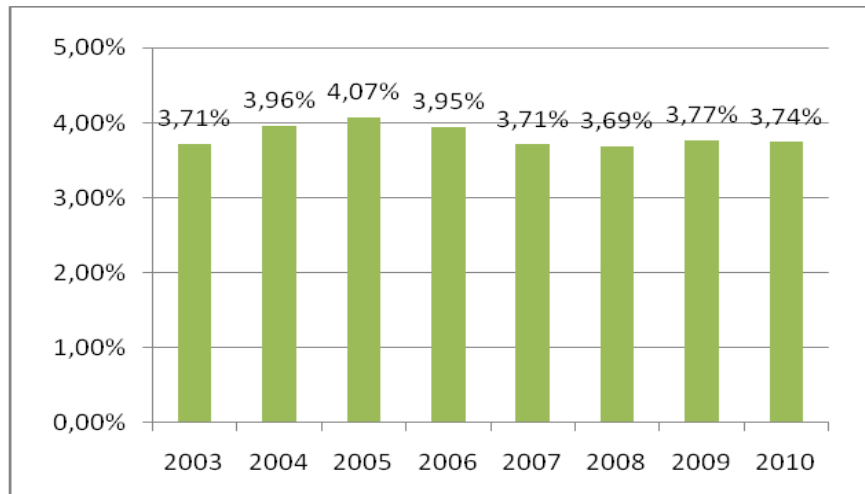
Fig. 18: Gasto do governo em TIC (Chile)

(milhões de dólares)



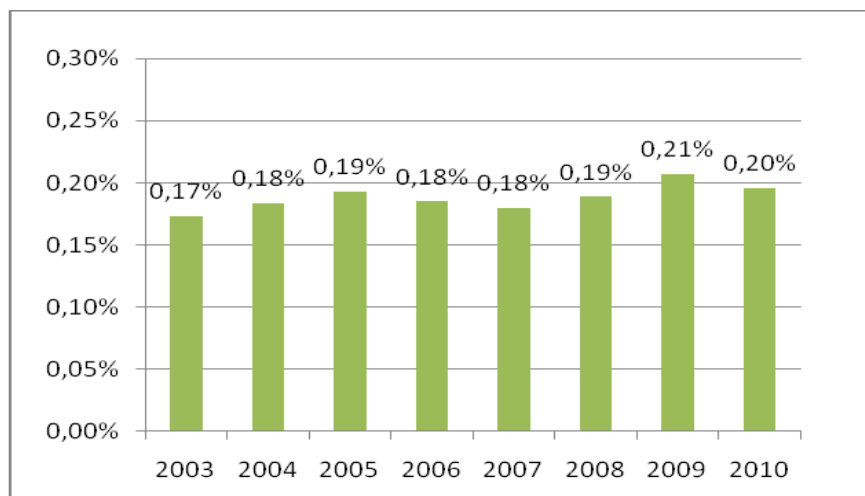
Fonte: Elaboração própria, com base em WITSA (2010).

Fig. 19: Relação Gasto do governo em TIC e Gasto total em TIC (Chile)
(milhões de dólares)



Fonte: Elaboração própria, com base em WITSA (2010).

Fig. 20: Relação Gasto do governo em TIC e PIB (Chile)
(milhões de dólares)



Fonte: Elaboração própria, com base em WITSA (2010).

Em suma, o estudo realizado acerca da institucionalização do governo digital no Chile aponta para a existência de programas de longo prazo e planos de curto prazo, formulados e coordenados de maneira participativa e ampliada. Os planos não se restringem ao tema de governo digital, abarcando outras esferas da e-transformação (HANNA, 2010). Não foi observado, porém, a presença de planejamento em nível setorial.

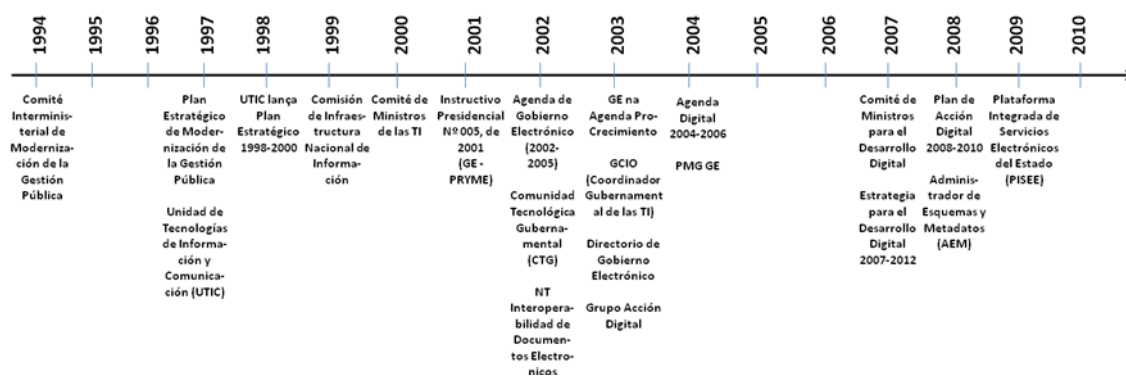
Após a criação de sucessivos comitês de coordenação e comissões e/ou grupos consultivos, a atual configuração da instituição de e-liderança recai sobre a Secretaría Ejecutiva de Desarrollo Digital, sediada no Ministerio de Economía e presidida pelo GCIO nacional. A vinculação do tema de governo digital à agenda de reforma da administração segue através de competências dedicadas ao PRYME do Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que deram origem ao PGM GE e à plataforma de interoperabilidade, por exemplo.

A participação da alta administração parte antes do envolvimento de alguns ministros no Comité de Ministros do que da Presidência, à exceção, talvez, do período referente ao ex-Presidente Ricardo Lagos (2000-2006). O GCIO nacional assegura um maior alinhamento com o projeto institucional da alta administração, embora os GCIO setoriais nem sempre estejam em nível hierárquico próximo ou equivalente ao secretário-executivo e/ou ministro.

Em relação à interoperabilidade, o Chile avançou bastante nos últimos anos, contando com padrões e uma arquitetura (a AEM), editados pelo Comité de Normas, além da plataforma PISEE. No entanto, não conta com uma estratégia formulada de governança de TIC, nem planos setoriais nesse sentido.

A linha cronológica do desenvolvimento do governo digital no Chile, conforme elementos aqui abordados, está representada na Figura 21.

Fig. 21: Linha cronológica da institucionalização do governo digital no Chile



Fonte: Elaboração própria.

2.2.4 Colômbia

Os primeiros sinais de reforma da administração pública colombiana remontam a 1991, quando da realização de um importante reforma constitucional. Uma série de práticas gerencialistas foram incorporadas, envolvendo reformas “laborales, educativas y tributarias [...], redefinición del papel del Estado en la economía, servicios públicos, racionalización de trámites, formalidades y procedimientos, fortalecimiento de los sistemas de control y vigilancia y profesionalización de la burocracia” (RAMÍREZ, 2009, p. 1). É sob essa atmosfera gerencialista que surge a concepção de um sistema que integrasse as entidades públicas, gestado inicialmente na Consejería para la Modernización del Estado, em 1991, a qual posteriormente se converteria em Consejería para el Desarrollo Institucional (1994), que, por sua vez, seria incorporada à Consejería para la Administración Pública, no ano de 1996 (RODRÍGUEZ et al., 2006).

Em 1995, a Consejería assessorou o Departamento Nacional de Planeación en el documento Conpes 2790 “Gestión pública orientada a resultados”, através do qual foi criado o Sistema de Información Normativa y de Procesos de Administración Pública (SINPRO) – um sistema de informação sobre os processos e trâmites administrativos do governo. O objetivo era reunir informação acerca dos serviços básicos prestados aos cidadãos e melhorar e racionalizar os procedimentos necessários a sua realização. A Lei 190 de 1995 atuaria nesse sentido, ao possibilitar à Presidência suprimir ou reformar regulações e procedimentos duplicados ou desnecessários (RODRÍGUEZ et al., 2006).

Em 1997 foi criado o Consejo Nacional de Informática, reunindo representantes do setor público e privado. Fruto do trabalho do Consejo, nesse mesmo ano foi lançado o documento “Lineamientos para una Política Nacional de Informática”, que, embora tenha estabelecidos objetivos e compromissos claros, não surtiu muito efeito. Seria o Foro Permanente de Alta Tecnología, também composto por atores do setor privado e do governo, que formularia as “Bases para una Política Nacional de Informática”, estudo apresentado ao Consejo e utilizado para a formulação de uma futura estratégia para o tema (HILBERT, BUSTOS e FERRAZ, 2003).

No Plan Nacional de Desarrollo (PND 1998-2002), adotado pelo recém-empossado governo de Andrés Pastrana Arango, foram definidos alguns objetivos em matéria de TIC que, em suma, buscavam a melhoria da produtividade e da competitividade do país e a viabilização de uma maior descentralização do Estado colombiano (HILBERT, BUSTOS e

FERRAZ, 2003). Dentre os objetivos do PND, constava “propiciar el desarrollo de la Infraestructura colombiana de la Información” (COLÔMBIA, 2000a).

É nesse contexto que surge a Agenda de Conectividad, "Salto al Internet", baseada no programa *Connecting Canadians* do governo canadense (RINCÓN e CUBILLOS, 2003), que visava a massificar o uso das TIC, “dar un salto en la competitividad” (RODRÍGUEZ et al., 2006, p. 8), modernizar as instituições públicas e de governo e “socializar el acceso a la información” (COLÔMBIA, 2000a, p. 3). A Agenda de Conectividad foi gestada no interior do Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) e lançada no documento Conpes 3072, de 2000. A Agenda estrutura-se e fundamenta-se em um conjunto de estratégias que perpassam as esferas da sociedade, do setor produtivo e do Estado, e que são trabalhadas através de programas e projetos, articulados entre si, no intuito de lograr a expansão do uso das TIC como instrumento de desenvolvimento econômico e social (Anexo 1 do Conpes 3072). No documento, são definidos os responsáveis pelos projetos, embora não tenham sido estabelecidos prazos de execução nem meios de financiamento. A Agenda de Conectividad opera por meio de seis linhas de ação: 1) acesso a infraestrutura, 2) educação e capacitação, 3) empresas on-line, 4) fomento ao investimento na indústria de TI, 5) conteúdo e, por fim, 6) *Gobierno en Línea*¹¹².

Foi, portanto, a partir da Agenda de Conectividad que ficou definida uma iniciativa ampla, específica e transversal de governo digital no país, denominada Gobierno en Línea. A Directiva Presidencial N° 02 de 2000¹¹³, que regulamenta o Gobierno en Línea, baseia o plano de ação em três fases a serem atendidas nos anos 2000, 2001 e 2002, respectivamente, pelos órgãos da Administração Pública: I) prover informações on-line aos cidadãos; II) prover serviços e trâmites on-line; III) realizar contratações por via eletrônica (portal de contratações). De acordo com essa metodologia, o conteúdo dos serviços eletrônicos prestados seria trabalhado de forma incremental, até a realização de uma solução única em um portal do tipo *one-stop-shop* (RINCÓN e CUBILLOS, 2003). O plano de ação do Gobierno en Línea foi dirigido a todos órgãos e entidades nacionais do Poder Executivo. Foram estabelecidas responsabilidades, fases, prazos e obrigações pontuais. A Directiva foi

¹¹² Para mais informações sobre os projetos vinculados à Agenda de Conectividad, ver Anexo I do documento Conpes 3072. Disponível em: <http://programa.gobiernoenlinea.gov.co/apc-aa-files/5686d2a87532a21a70ead773ed71353b/Conpes_Conectividad_Anexo_.pdf>. Acesso em: 15 out. 2010.

¹¹³ Vale observar que a Directiva Presidencial N° 2 foi a primeira instrução direta de um Presidente da República sobre o tema especificamente de governo digital, expressando o desejo de “dejar al país al finalizar mi Gobierno, el legado de un Estado eficiente y transparente, que haga uso intensivo de las Tecnologías de la información, para prestar servicios a los ciudadanos a través de un óptimo desempeño de sus funciones” (COLÔMBIA, 2000b).

acompanhada de um manual de “Políticas y Estándares para Publicar Información del Estado en Internet”.

Segundo previa o Conpes 3072, a coordenação da Agenda de Conectividade (e, por conseguinte, do Gobierno en Línea) ficaria a cargo do Ministerio de Comunicaciones, através do departamento de Tecnologías de la Información. No entanto, “desde su comienzo, el Presidente de la República respaldó mediante su discurso público la importancia del tema” (HILBERT, BUSTOS e FERRAZ, 2003, p. 46), tal que, no ano seguinte, o Decreto 127 delegou a coordenação à Presidencia, por meio do Programa Presidencial para el Desarrollo de las Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones. “El traslado de la Agenda de Conectividad de un Ministerio hacia la Presidencia de la República le dio un carácter interinstitucional de mayor importancia a la Agenda (HILBERT, BUSTOS e FERRAZ, 2003, p. 46). Com a mudança de governo em 2002, em 2003 foi criada uma Junta Directiva de la Agenda de Conectividad, responsável pela aprovação dos projetos e orçamentos, bem como pela sua execução. A Junta é conformada pela Ministra de Comunicaciones (em representação do Presidente da República), o Director del Departamento Administrativo de la Presidencia e a Viceministra de Comunicaciones. Dessa forma, a coordenação da Agenda voltou ao Ministerio de Comunicaciones (Decreto N° 3107 de 2003), que passou a atuar como Secretaria-Ejecutiva, contando com recursos e orçamento próprio. Quanto a essas mudanças no lócus da coordenação da Agendade Conectividad, Hilbert, Bustos e Ferraz (2003) afirmam que:

“El hecho que la Agenda fuera traspasada del Ministerio de Comunicaciones a la Presidencia de la República durante la etapa de formulación de políticas parece haber tenido un efecto positivo en la institucionalización del funcionamiento interno. El alto nivel jerárquico y la neutralidad temática de la autoridad protagónica durante la etapa dos, contribuyeron sustancialmente en arraigar la estrategia nacional al interior del sector público con un enfoque amplio e integral, como también para poder crear una red de coordinación, con la capacidad de preocuparse de una amplia gama de temas, mientras no se pierde la coherencia entre las diferentes líneas de trabajo. [...] Una vez cumplida con la compleja tarea de establecer la red de coordinación que constituye la Agenda de Conectividad, la Agenda fue traspasada desde la Presidencia al Ministerio de Comunicaciones” (HILBERT, BUSTOS e FERRAZ, 2003, p. 48).

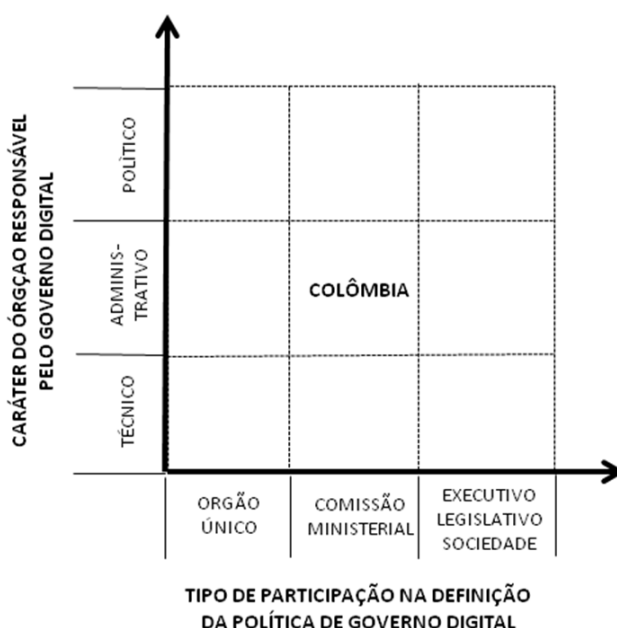
A institucionalização da Agenda foi confirmada quando da sua afirmação como política de Estado, estando presente no Plan Nacional de Desarrollo para o período 2003 a

2006 (PND 2003-2006). “De allí que se pueda considerar como una política de gobierno a largo plazo, que independiente de la administración temporal que exista, deberá ser continuada y continuamente replanteada para ajustarla a las necesidades de cada periodo histórico” (ARIEL e RINCÓN, 2003, p. 5). Nessa linha, o Plan afirmou ser o uso das TIC suporte necessário ao programas de crescimento econômico e de renovação da administração pública (Lei 812 de 2003) e reflete-se nas diretrizes do documento Conpes 3248 (2003), denominado “Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP). Nesse ponto, o PRAP advoga a incorporação das TIC às operações internas dos órgãos governamentais e à relação desses com os cidadãos. A Lei 790 de 2002, que regulamenta o Programa, dispõe de um capítulo sobre o Gobierno en Línea, no qual estabelece que o Governo Nacional “promoverá el desarrollo de tecnologías y procedimientos denominados gobierno electrónico o en línea en las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional y, en consecuencia, impulsará y realizará los cambios administrativos, tecnológicos e institucionales relacionados” (COLÔMBIA, 2002). Com efeito, o governo digital passa a estar diretamente vinculado aos esforços de reforma do aparelho de Estado colombiano.

Ainda em 2003, diante da proliferação de investimentos em TIC por parte dos órgãos e entidades governamentais, cria-se a Comisión Intersectorial de Políticas y Gestión de la Información para la Administración Pública (Coinfo), no âmbito do Departamento Nacional de Planeación (DNP) (Decreto 3816). Com a finalidade de estabelecer uma unidade de critérios para o emprego nas TIC na Administración Pública Nacional, otimizando investimentos e a eficiência das aplicações, a Coinfo visa a garantir coerência, coordenação e execução das políticas definidas pela estratégia Gobierno en Línea, através da Agenda de Conectividad. É o órgão que propõe as políticas de TIC e as apresenta ao Conpes. A Comisión é integrada pelo Vicepresidente de la República, pelo Ministro de Hacienda y Crédito Público, pelo Ministro de Comunicaciones e pelos diretores do DPN, do Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) e do Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP). Além desses membros, a Coinfo conta com um delegado do Presidente de la República e com o Director del Programa Agenda de Conectividad – ambos como convidados. Vale observar que a Coinfo conta com um Comité Técnico, que lhe dá suporte e apoio na proposição e execução das políticas de governo digital em nível setorial. O Comité é composto por um delegado de cada ministério e departamento administrativo que integram a Comisión, pelo Director de la Agenda de Conectividad e por outros atores designados.

Sendo assim, o governo colombiano coordena e executa o Programa Gobierno en Línea a partir da Agenda de Conectividade, cuja Secretaria-Ejecutiva encontra-se no Ministério de Comunicaciones (hoje Ministerio de las Tecnologías de Información y Comunicación), que, por sua vez, está subordinada à Coinfo – um organismo interinstitucional composto por várias instâncias do Poder Executivo e localizado próximo à Presidência¹¹⁴. As definições e decisões são realizadas de forma compartilhada pelas representações dos ministérios e departamentos do governo colombiano (MORENO, SIN e CAINO, 2007) (ver Figura 22).

Fig. 22: Classificação Agenda de Conectividade – COINFO (Colômbia)



Fonte: Elaboração própria, com base em Moreno, Sin e Caino (2007).

Seguindo o processo de institucionalização de um governo integrado e *online*, o documento Conpes 3292, editado em 2004, trata da “Racionalización de Tramites”, firmando o marco legal para a racionalização, a normalização e a sistematização dos trâmites e processos administrativos, a serem levadas a cabo pela Agenda de Conectividade. Nesse ano, também, é expedido o Decreto 4669, criando o Grupo de Racionalización y Automatización de Tramites (GRAT), de caráter interinstitucional, responsável por auxiliar órgãos e departamentos da Administração Pública na reengenharia de seus processos de governo.

¹¹⁴ Demais programas vinculados à Agenda de Conectividade, que não o Gobierno en Línea, seguem sob o Ministerio de las Tecnologías de Información y Comunicación e têm corpos de coordenação próprios. Dentre eles, podemos citar: Territorios Digitales, Computadores para Educar, Compartel (o programa de telecentros), entre outros. Para mais informações, ver Programas Estratégicos do Ministerio de las Tecnologías de Información y Comunicación. Disponível em: <<http://www.mintic.gov.co/mincom/faces/index.jsp?id=1027>>. Acesso em: 15 out. 2010.

Através da Lei 962 de 2005, a racionalização e redesenho dos trâmites torna-se obrigatória, somada à oferta, em meio eletrônico, de informações sobre a entidade e sobre os trâmites, de formulários oficiais e de canais de recebimento de petições e queixas.

Em 2007, com a elaboração do novo Plan Nacional de Desarrollo para o período de 2006 a 2010 (Lei 1151 de 2007), estabelece-se que o Gobierno Nacional elaborará uma política de governo digital que abarque, entre outros aspectos, “la difusión de información relevante de cada [entidad], su gestión y sus resultados. [...] la automatización de trámites, para lo cual cada sector desarrollará los sistemas de información requeridos haciendo uso de la Intranet Gubernamental” (COLÔMBIA, 2007). Além disso, o Plan prevê a institucionalização da Coinfo como instrumento articulados das políticas de TIC no setor público, bem como a implementação de um “Coordinador de Información Sectorial (CIS) en las entidades del nivel central” (COLÔMBIA, 2007).

Em 2008 é lançada uma nova Estrategia de Gobierno em Línea de la República de Colombia (Decreto 1151), pela qual são definidos os princípios e as novas fases evolutivas da execução do programa (informação, interação, transação, transformação e democracia), tendo como prazo final para a realização da última fase, em âmbito nacional, o ano de 2010 e, na ordem territorial, 2012. Trata-se, portanto, de uma estratégia ampla, cujo escopo abarca tanto o governo nacional como os governos dos territórios colombianos. A fase de transformação conforma a realização da Governança da Era Digital, reforçada pela participação cidadã a ser promovido na fase de democracia, “en la cual el ciudadano participa activamente en la toma de decisiones con el Estado, mediante mecanismos de consulta en línea innovadores, y en la construcción colectiva de políticas públicas, planes, programas y temas legislativos” (COLOMBIA, 2008).

Para viabilizar a realização da nova Estrategia, coube ao Ministerio de Comunicaciones, através da Agenda de Conectividad, elaborar o Manual para la Implementación de la Estrategia de Gobierno en Línea, de cumprimento compulsório por parte dos órgãos e entidades da APN. O Manual, lançado em 2008, orienta a realização de cada fase do Gobierno en Línea, indicando informações e padrões técnicos, de apresentação, de funcionalidade e de navegação, a constar nos sítios eletrônicos de cada órgão.

A partir das diretivas do Manual, cada órgão deve criar um Comité de Gobierno en Línea y Antitrámites e um Plan de Acción de Gobierno en Línea. O Comité deve ser composto pelo líder do Gobierno en Línea no órgão (no papel da alta administração), pelos representantes de cada programa do órgão, bem como pelos chefes dos departamentos de

planejamento, de atenção ao cidadão, de comunicações e/ou imprensa e o de sistemas de informação. Já o Plan de Acción objetiva garantir a implementação da Estratégia, com base nos critérios, prazos e objetivos estabelecidos por essa. Para sua confecção, a Area de Articulación y Gestión do Programa Gobierno en Línea elaborou a Metodología para la Elaboración de Planes de Acción Sectorial para la Implementación de la Estrategia de Gobierno en Línea, com o intuito de auxiliar na identificação do conjunto de projetos intersetoriais, setoriais e institucionais, e apoiar a consecução das políticas, planos e programas de cada órgão nacional e territorial. Compõe-se de um marco estratégico (onde se identificam as políticas de cada órgão e sua relação com os objetivos da Estratégia), um marco de ação (as ações necessárias para o cumprimento de cada critério em cada fase e prazo de implementação da Estratégia) e uma avaliação do avanço dos projetos, contando com indicadores e critérios. Os resultados iniciais baseados nesses critérios já se fazem sentir. Quanto à Estratégia, Camargo e Cusba (2009) afirmam que:

“En primer lugar, ha permitido definir un esquema estratégico, homogéneo, objetivo y transparente sobre la manera de hacer mediciones tomar medidas y adelantar acciones concretas sobre el avance y la implementación de la Estrategia. En segundo término ha permitido [...] articular el trabajo sectorial e institucional y orientar a las entidades hacia el cumplimiento de los objetivos de la Estrategia en beneficio del país. El avance en el país es tan significativo que hoy en día cerca del 80% de las entidades del orden nacional cumplen todos los criterios de las fases de información e interacción y cerca del 50% avanzan significativamente para el cumplimiento de la fase de transformación, incluso cerca del 20% vienen cumpliendo las fases de transformación y de democracia en línea, cuyo plazo definido en la norma se vence el año entrante” (CAMARGO e CUSBA, 2009, p. 6).

O Programa Gobierno en Línea também conta com seu Plan de Acción, com versões de 2008, 2009 e 2010. Em geral, atua em duas frentes principais: Servicios de Gobierno en línea e Intranet Gubernamental. No tocante aos Servicios, o Programa desenvolve, coordena e mantém os portais de acesso de informação e serviços a cidadãos (Portal del Estado Colombiano, Portal de Contratos en Línea e Portales de los Municipios), alguns serviços setoriais (consulta a multas de trânsito e declaração de imposto de renda, por exemplo) e serviços transversais, como a Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE). Em relação à Intranet Gubernamental, além de promover a Infraestructura Tecnológica (através da Red de Alta Velocidad, do Centro de Datos e do Centro de Contacto Ciudadano), o Programa

Gobierno em Línea é responsável pela Plataforma de Interoperabilidad (PDI) do governo colombiano.

Em se tratando, pois, de interoperabilidade, em 2008 foram lançadas as Políticas de Interoperabilidad (GEL-POINT), documento contando os princípios, políticas e padrões para a implementação efetiva da interoperabilidade nas diferentes instâncias do Estado colombiano. No ano seguinte, foi desenvolvida a Lenguaje para el intercambio de información chamada GEL-XML (Gobierno En Línea eXtensible Markup Language), padrão a ser utilizado na prestação e/ou demanda de trâmites e serviços entre órgãos governamentais, e entre esses e o setor privado. Em 2010, o GEL-XML, somado às GEL-POINT, compôs o Marco para la Interoperabilidad del Gobierno en Línea, firmando os lineamentos e recomendações para o intercâmbio eficiente de informação e dados nas transações no governo colombiano e, num futuro próximo, nos governos territoriais. Com base no Marco é que foram construídas as camadas superiores da Arquitectura de Gobierno em Línea, uma arquitetura SOA.

“La arquitectura de Gobierno en Línea es una arquitectura por capas, donde las capas superiores requieren que previamente se hayan desarrollado las capas inferiores. Las capas inferiores solucionan requerimientos de conectividad e infraestructura computacional, mientras que las capas superiores solucionan requerimientos de interoperabilidad particulares de acuerdo a las necesidades de la entidad, y de aplicaciones. GEL-XML se integra dentro de Gobierno en Línea haciendo parte fundamental de la capa de ‘Interfaces Estándar de Comunicación entre Procesos y Sistemas de Información’ la cual hace parte de la arquitectura de Trámites y Servicios que además también la conforman las capas de ‘Núcleo Transaccional de Servicios’ y ‘Tramites Electrónicos’” (COLÔMBIA, 2008).

A partir da Arquitectura de Gobierno en Línea, fundamentada, sobretudo, no GEL-XML, é que foi construída a plataforma de interoperabilidade de serviços colombiana em 2010, realizada a através do Tramitador En Línea¹¹⁵. O Tramitador é a uma solução em software que permite “registrar, administrar y orquestar los diferentes servicios de intercambio de información que hacen parte de los trámites y servicios ofrecidos por las entidades estatales [...], propiciando la integración y optimización de procesos” (COLÔMBIA, 2010).

¹¹⁵ Antes mesmo do Tramitador en Línea, em 2004 a Colômbia lançou a Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE), que permitiu que alguns procedimentos administrativos da atividade de importação e exportação fossem eliminados e outros habilitados para a via eletrônica. Desde então, a VUCE já operava sobre uma plataforma de interoperabilidade, tendo servido como objeto de estudo para uma possível cooperação entre a Colômbia e o Brasil – que conta com o sistema de informação SISCOMEX. Para maiores informações sobre a VUCE, o SISCOMEX e o estudo, ver: MORENO, SIN e CAINO, 2007.

Embora se presencie o avanço da institucionalização do governo digital na APN colombiana, o governo não avançou em matéria de elaboração de estratégia de governança de TIC, capaz de alinhar o emprego das tecnologias aos objetivos institucionais dos órgãos, entidades e governo nacional. Os Planes de Acción setoriais, por exemplo, elaboram um planejamento dos projetos, com responsáveis, metas e indicadores de desempenho, mas não chegam a elaborar um diagnóstico dos bens, serviços e recursos humanos de TIC necessários e/ou disponíveis no órgão. No entanto, estando o investimento em TIC sujeitos à avaliação do COINFO, é assegurada alguma coordenação e alinhamento à política nacional.

A figura do GCIO ainda não foi instaurada no âmbito nacional, mas o PND 2006-2010 prevê sua criação, sob a denominação de Coordinador de Información Sectorial (CIS). Segundo a Sra. Lina María Cruz Silva, coordenadora de articulação e gestão do Programa Gobierno en Línea, o GCIO do governo colombiano provavelmente estará localizado no topo do Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. No nível setorial, como visto acima, o Manual do Gobierno en Línea recomenda a criação de um Comité de Gobierno en Línea y Antitrámites, a ser encabeçado pelo líder do Gobierno en Línea no órgão, que atuará como seu GCIO. Alguns órgãos e entidades governamentais já avançaram nessa matéria, mas os resultados ainda são bastante díspares.

Outra medida interessante nesse processo de institucionalização do governo digital na Colômbia é a Lei 1341 de 2009, que estabelece o Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. O Fondo visa a financiar, entre outras atividades, os planos, programas e projetos de promoção de serviços, conteúdos e aplicações eletrônicas, em vistas à massificação do Gobierno en Línea. Essa mesma Lei estabelece os princípios e conceitos relativos à Sociedade da Informação e à organização das TIC no país, tendo o Gobierno en Línea como um de seus princípios norteadores¹¹⁶.

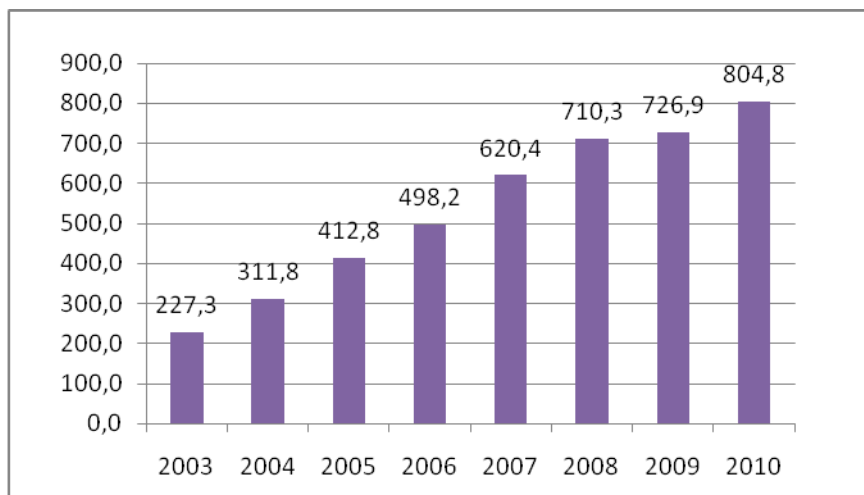
Por fim, em matéria de recursos governamentais destinados a TIC, o estudo Digital Planet 2010 estima cerca de 804,8 milhões de dólares a serem gastos pelo governo nacional e dos territórios colombiano. Essa soma representa aproximadamente 5,87% do total gasto em TIC no país e 0,32% do PIB colombiano. A Figura 23 expõe o montante do gasto governamental em TIC, em milhões de dólares, no período de 2003 a 2010. Já a Figura 24 expõe a relação entre o gasto do governo e o gasto total em TIC no país, enquanto a Figura 25 representa a relação gasto do governo em TIC e PIB. O gasto do governo tem apresentando

¹¹⁶ Seguindo esse ímpeto de reforçar a importância e a institucionalização do Gobierno en Línea, o documento Conpes 3650 de 2010 declara a importância estratégica da implementação da Estrategia no país.

uma tendência de crescimento e tem representado uma média de 6,1% do gasto total em TIC no país nesse período e uma média de 0,3% do PIB, desde 2006.

Fig. 23: Gasto do governo em TIC (Colômbia)

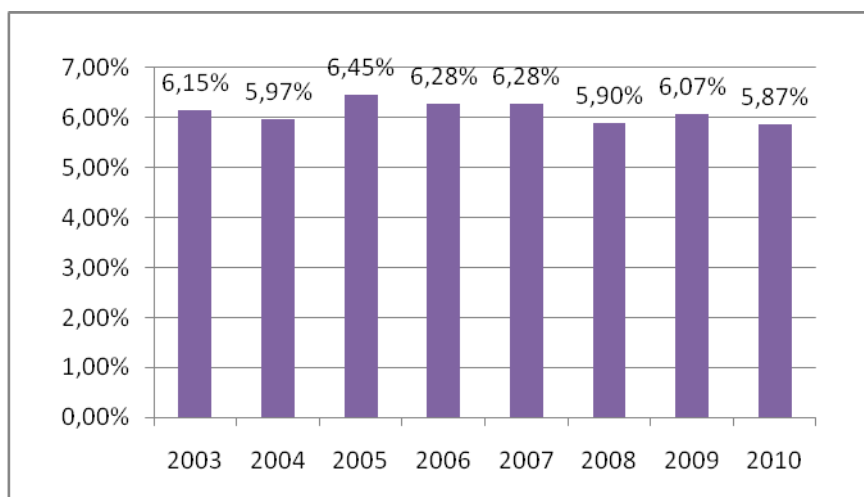
(milhões de dólares)



Fonte: Elaboração própria, com base em WITSA (2010).

Fig. 24: Relação Gasto do governo em TIC e Gasto total em TIC (Colômbia)

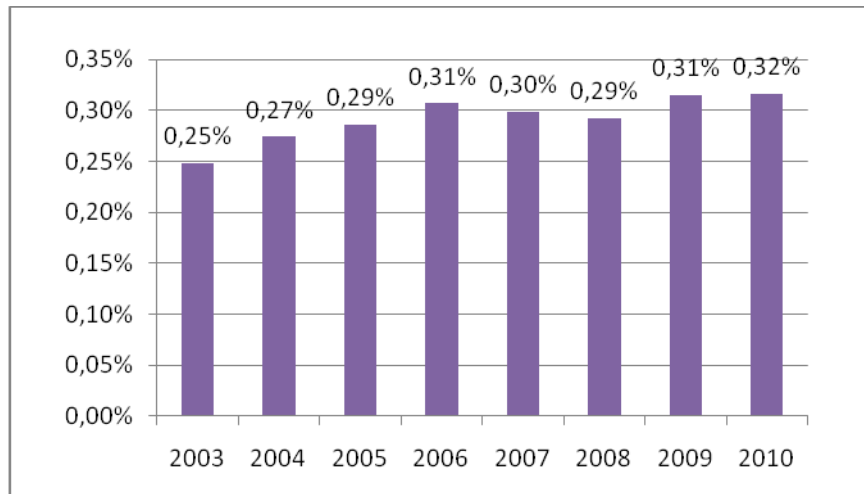
(milhões de dólares)



Fonte: Elaboração própria, com base em WITSA (2010).

Fig. 25: Relação Gasto do governo em TIC e PIB (Colômbia)

(milhões de dólares)



Fonte: Elaboração própria, com base em WITSA (2010).

A partir dos dados analisados, portanto, em relação à institucionalização do governo digital na Colômbia, é possível afirmar que esse está diretamente vinculado ao Plan Nacional de Desarrollo, ao plano nacional para TIC (Agenda de Conectividad), bem como à reforma administrativa que vem sendo empreendida desde finais da década de 1990, articulando-se com Política de Racionalización y Automatización de Trámites. O tema goza, portanto, de um respaldo institucional muito forte. Além disso, é válido observar que a Estrategia Gobierno en Línea não se restringe à APN, alcançando, também, os governos territoriais.

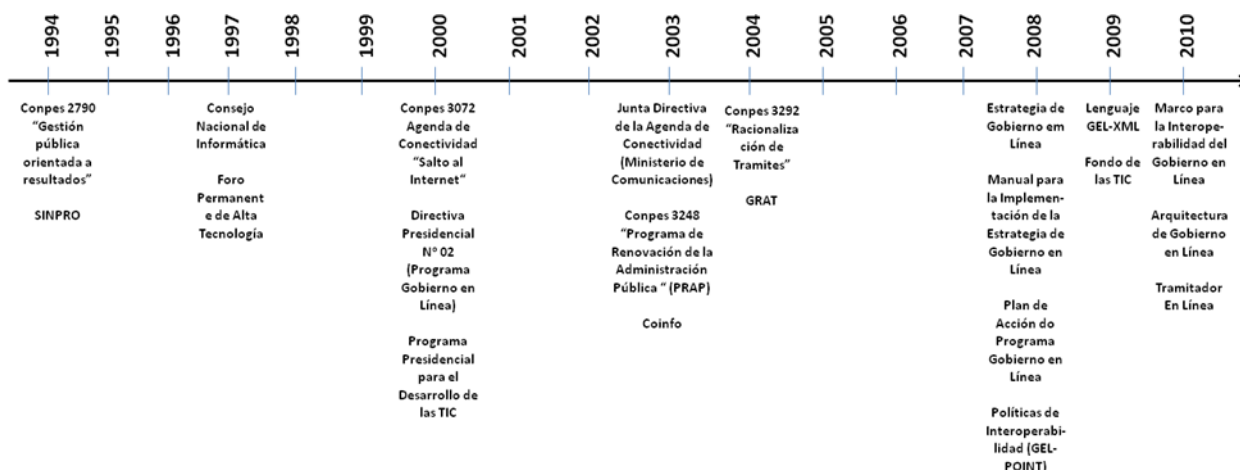
O Programa Gobierno en Línea, a partir da Agenda de Conectividad, esteve ligado à alta administração nos seus primórdios, um momento de maiores incertezas, no qual a liderança transversal da Presidência desempenhou um papel fundamental. Hoje, o Programa é executado a partir de um Ministério específico para os assuntos de TIC, o Ministério de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones, além de ser pensado e coordenado através do Coinfo, onde segue havendo a representação da alta administração, por meio da Vice-Presidência e de outros ministros.

O governo digital colombiano avançou no sentido de um planejamento estratégico, que está baseado em fases evolutivas e critérios a serem realizados, e tem proporcionado orientação e incentivos à elaboração de planos no nível setorial (os Planes de Acción). Avançou também no que toca à interoperabilidade, tendo recentemente lançado a Intranet Gubernamental, fundamentada em padrões, arquitetura e plataforma de interoperabilidade.

No entanto, falta uma governança do investimento e do emprego dos bens, serviços e recursos em TIC. Lacuna essa que poderá ser sanada em breve, com a criação da figura do GCIO, prevista já nos planejamento institucional do governo colombiano (PND 2006-2010).

A Figura 26 ilustra o processo de institucionalização do governo digital na Colômbia.

Fig. 26: Linha cronológica da institucionalização do governo digital na Colômbia



Fonte: Elaboração própria.

2.2.5 Uruguai

O primeiro sinal de elaboração de uma política nacional central acerca de sistemas de informação na administração pública uruguaia remonta ao ano de 1994, quando da regulamentação da Comisión Nacional de Informática (CONADI), responsável por definir e regular políticas em matéria *informática* no Executivo nacional (Decreto 271/1994). No entanto, a CONADI não chegou a cumprir com as expectativas para as quais foi criada, limitando-se a intervir em licitações públicas vinculadas ao tema (PARDO, MONTEVERDE e RÍOS, 2008). Seria em 1995, quando da criação do Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado (CEPRE) na Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) da Presidência da República, que se dariam os primeiros esforços no sentido da promoção e coordenação de projeto de governo digital no Uruguai. O CEPRE inaugura um movimento de reforma do Estado uruguaio, que englobou o período de 1995-2000 e visou a "a mejorar la competitividad de la economía a través de la elevación de la productividad de la Administración Pública, la profesionalización de los recursos humanos, [...] transformaciones institucionales en las

formas de prestação de los cometidos públicos que redunden en una mayor eficiencia y eficacia” (PONTET, 2001, p. 10). Quanto ao emprego das TIC nessa reforma, aponta-se “la implantación de acciones que incrementen la calidad, la racionalización de procesos y el mejoramiento de la atención a los usuarios” (PONTET, 2001, p. 10), tais como o Portal del Estado e os sistemas transversais (o Sistema Integrado de Compras Estatales e o Sistema de Remuneraciones) (PARDO, MONTEVERDE e RÍOS, 2008).

Todavía, as atividade do CEPRE em relação ao governo digital foram limitadas, visto que “se centró en el impulso de iniciativas de Gobierno Electrónico vinculadas funcionalmente a los procesos de reforma del Estado llevados adelante durante su gestión” (PARDO, MONTEVERDE e RÍOS, 2008, p. 34). Sendo assim, somente em 2000 que haveria a incorporação do tema das TIC como política nacional de fato, com a criação do Comité Nacional para la Sociedad de la Información (CNSI). O CNSI visava a “crear las condiciones para definir una política nacional concertada que permita el desarrollo de la Sociedad de la Información en el Uruguay” (Decreto 225/2000). Presidido pelo Presidente da República, o Comité era integrado por universidades públicas e privadas e por um Consorcio Asesor de Empresas, além de representantes do setor público. Sua unidade operativa foi denominada Uruguay en Red. Como bem salienta Girard (2001):

“[r]esaltan aquí algunas cosas evidentes en primera instancia. Primero, la jerarquización política del CNSI al estar presidida por el Dr. Jorge Batlle. Sea esta presencia efectiva o no, el estatus del Comité adquiere una enorme importancia: expresa un compromiso personal del Presidente de la República con los eventuales resultados o productos de aquel” (GIRARD, 2001, p. 16).

A agenda do Uruguay en Red começou a ser implementada em 2001, compreendendo quatro áreas de ação prioritárias: Programa de Conectividad Educativa (na área de educação); modernização da administração pública através do “gobierno en red”; universalização do acesso à Internet (Projeto Mercurio); programas de apoio à competitividade da indústria de software nacional. Essa iniciativa, porém, acabou sofrendo com a crise econômica que acometeu o país em 2002 (PARDO, MONTEVERDE e RÍOS, 2008), e o “CNSI ha visto restringidas sus actividades en tanto los presupuestos gubernamentales han sido reducidos y la atención se ha centrado en temas más acuciantes” (REILLY, 2004, p. 79). O CNSI deixou de reunir-se após 2003, mingando sua capacidade de coordenação. No seu curto período de trabalho, o foco recaiu apenas sobre iniciativas específicas, em detrimento da formação de redes governamentais e da promoção do governo digital (REILLY, 2004). Nenhuma

estratégia acabou sendo lançada, o que repercutiu “en la dispersión de las iniciativas TIC en el sector público y en la fragmentación de las estrategias privadas y de las empresas” (GUERRA et al., 2008, p. 241). O tema do governo digital acabou sendo delegado novamente ao CEPRE, que passou a coordenar bilateralmente alguns poucos projetos específicos de alguns órgãos da administração, dentro da agenda de modernização do Estado (REILLY e ECHEBERRÍA, 2003; REILLY, 2004).

“En resumen, las iniciativas de políticas fueron tempranas en Uruguay pero luego se estancaron y perdieron impulso los avances que tenía el país hasta el 2002. Esto derivó en un avance vía mercado ‘vegetativo’ y a través de algunos programas y proyectos que sobrevivieron” (RIVOIR, 2009, p. 5).

A partir de 2005, com a assunção de um novo governo, procedeu-se à reformulação das estratégias de desenvolvimento e reforma do Estado no Uruguai (RIVOIR, 2009). Sob esse contexto, a partir de recomendação do Grupo Honorario Asesor de la Presidencia de la República en Tecnologías de la Información (GATI) – criado por resolução no início daquele ano – procedeu-se à criação da Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC). A partir da AGESIC, portanto, é que se passou a adotar e a coordenar as políticas nacionais de governo digital no país.

A AGESIC foi prevista na lei orçamentária de 2005-2010 (Artigo 72 da Lei Nº 17.930/2005) e regulamentada pelo Decreto Nº 205/2006¹¹⁷, incorporando funções e competências que anteriormente eram de responsabilidade do CONADI, do CEPRE (nas matérias referentes ao governo digital), do CNSI e da unidade executiva do Uruguay em Red (URUGUAI, 2010; PARDO, MONTEVERDE e RÍOS, 2008). A AGESIC funciona como órgão executor dependente da Presidência da República, com autonomia técnica e financeira¹¹⁸, operando a partir da Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Sua estrutura organizacional compõe um Consejo Directivo Honorario, composto de membros nomeados pelo Presidente de la República (um dos quais representando a OPP) e “encargado de diseñar

¹¹⁷ Na Lei Nº 17.930/2005 previu-se a criação da gencia para el Desarrollo del Gobierno Electrónico. Esse artigo seria revogado e substituído pelos artigos 54 e 55 da Lei Nº 18.046/2006, que determinou a sigla AGESIC para a Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información, incorporando conselhos e órgãos voltados à temática da Sociedade da Informação, além do governo digital – órgãos esses que não serão objeto de tratamento nesse trabalho. Mais tarde, a Lei Nº 18.362/2008 passaria a denominar a AGESIC de Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento. Somente em 2008, com o Decreto Nº 618, é que se estabelece a composição dos postos de trabalho da Agência. As sucessivas normas alteraram um pouco a composição da estrutura da AGESIC. Este trabalho, porém, aborda apenas a estrutura tal como atualmente se encontra (URUGUAI, 2010).

¹¹⁸ Desde o ano de 2007, a AGESIC passou a contar com orçamento próprio (REVOIR, 2009).

las líneas generales de acción y evaluar el desempeño y resultados obtenidos”; cinco Consejos Asesores Honorarios¹¹⁹; além do Director Ejecutivo, eleito pelos diretores das unidades de informática dos órgãos da Administración (URUGUAI, 2005; URUGUAI, 2010)¹²⁰. O Director Ejecutivo da AGESIC, que preside o Consejo Directivo, é tomado como o GCIO nacional. Segundo Virginia Pardo, da Dirección de Normas en Tecnología de la Información, “si bien no se denomina de esa forma, el Director Ejecutivo de AGESIC oficia como tal. AGESIC es una dependencia de Presidencia de la República, por lo tanto sí trabaja en proximidad al Presidente de la República”.

A Agência atua em questões ligadas fundamentalmente ao governo digital, desenvolvendo marco institucional, normas, regulações, bem como executando alguns projetos. Temas relacionados à Sociedade da Informação, como a construção de infraestrutura, acesso, inclusão digital e capacitação, também são articulados a partir da AGESIC.

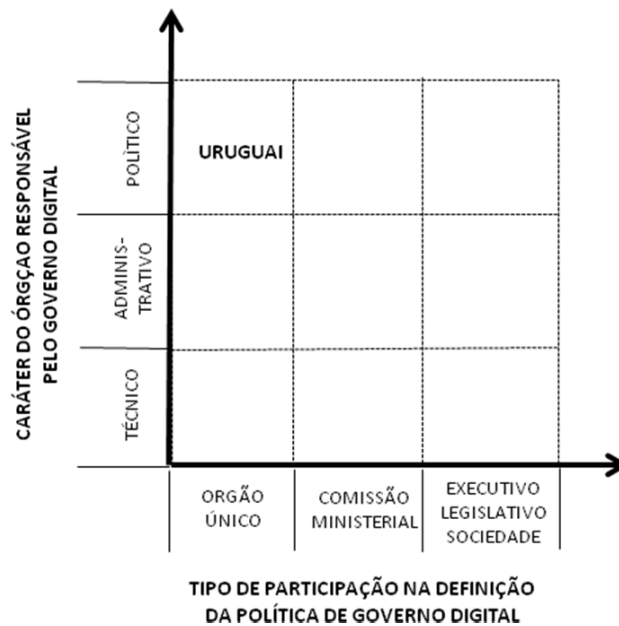
Nessas condições, o Uruguai conta com um órgão executor das políticas e projetos de governo digital vinculado diretamente à Presidência da República, tendo, assim, um caráter político. A AGESIC atua unitariamente na tomada de decisão sobre questões relacionadas ao tema¹²¹, configurando uma participação mais limitada de atores externos a si (MORENO, SIN e CAINO, 2007). A Figura 27 representa essa situação.

¹¹⁹ Originalmente, a Lei N° 17.930 previa sete Consejos Asesores. Hoje, a AGESIC conta com cinco: Consejo Asesor Honorario para la Sociedad de la Información, Consejo Asesor Honorario de Empresas, Consejo Asesor Honorario del Sector Público, Consejo Asesor Honorario de Seguridad Informática y el Consejo Asesor Honorario sobre Sistemas Georeferenciados (CAHSIG).

¹²⁰ Dependente do Director Ejecutivo, há nove áreas operativas (grupos de trabalho), quais sejam: Secretaría General, Normas en TI, Gobernanza y Fiscalización en TI, Gerencia de Proyectos, Oficina de Proyectos, Derechos Ciudadanos, Administración General, CERTuy e, por fim, Compras y Contrataciones Estatales. Ademais, a AGESIC conta com duas áreas descentralizadas: a Unidad de Acceso a la Información Pública e a Unidad Reguladora y de Control de Datos Personales. Quanto às atividades, destacam-se algumas áreas. A área de Normas, a que compete “proponer políticas, normas, estándares y procedimientos en materia informática en el Estado”; a Gobernanza de TI, que busca “brindar atención a las consultas que realizan ciudadanos y organizaciones relacionadas a los cometidos de la Agencia”; a Gerencia de Proyectos e à Oficina, que objetivam “planificar, elaborar y gerenciar proyectos” e “asistir en la elaboración y seguimiento de proyectos”; a CERTuy (Centro Nacional de Respuestas a Incidentes de Seguridad Informática), onde se busca “difundir las mejores prácticas en el tema, centralizar, coordinar la respuesta a incidentes informáticos y realizar las tareas preventivas que correspondan” e a área de Compras e Contratações, que visa a “gestionar y mejorar los sistemas de información de compras públicas en uso en el Estado uruguayo” (URUGUAI, 2010). Para maiores informações sobre as competências de cada área, ver: Areas de la Agencia. Disponível em: <http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/v/387/1/agesic/areas_de_la_agencia.html>. Acesso em: 14 out. 2010.

¹²¹ Diferentemente, as decisões acerca do tema da Sociedade da Informação são mais participativas, contando com um Consejo de la Sociedad de la Información, integrado por uma série de ministérios, além de universidades e organizações da sociedade civil (URUGUAI, 2010).

Fig. 27: Classificação da AGESIC (Uruguai)



Fonte: Elaboração própria, com base em Moreno, Sin e Caino (2007).

No ano de 2007, um novo impulso de reformas é dado pelo Presidente Tabaré Vasquez, englobando reformas tributárias, no setor da saúde, do Estado, na indústria, entre outros. No tocante à Reforma do Estado proposta pelo Frente Amplio, tem-se “la incorporación de tecnología a la gestión estatal” (CHASQUETTI, 2007, p. 388). Assim, no âmbito da OPP-AGESIC, é elaborada a Agenda Digital 2007, “que resultó un ejercicio importante para la innovación y construcción del diseño y estructura” (RIVOIR, 2009, p. 7) da Agenda Digital Uruguay 2008-2010, que veio a ser aprovada em agosto de 2008 (Decreto Presidencial 373).

A Agenda Digital delimita sete áreas de trabalho, para as quais se estipulam os principais objetivos e metas a serem alcançados no período de 2008-2010, alocando-os entre seus respectivos responsáveis. Como bem expressa o documento:

“[e]l país ha contado con varias iniciativas de desarrollo de la SIC en la forma de planes y proyectos. La Agenda Digital Uruguay (ADU) busca priorizarlas, articularlas y difundirlas para establecer una visión de conjunto [...]. La ADU no pretende ser un listado exhaustivo de los planes y proyectos existentes. [...] La intención es priorizar ciertas iniciativas, lo que se ha realizado acorde con la estrategia general de gobierno que impulsa la transparencia y el fortalecimiento democrático, el desarrollo económico basado en el conocimiento, la

inclusión digital y el avance del gobierno electrónico como instrumento de transformación del Estado” (URUGUAI, 2008, p. 2).

As áreas abordadas são: 1) equidade e inclusão social; 2) fortalecimento democrático; 3) desenvolvimento de infraestrutura; 4) desenvolvimento econômico baseado no *conhecimento*; 5) cultura, educação e geração de conhecimento; 6) integração e inserção regional e 7) transformação do Estado. Nesse ponto, busca-se “lograr una actualización tecnológica y organizacional de la Administración Pública racionalizando y focalizando los recursos de ésta en pro de servicios electrónicos (e-servicios) orientados al ciudadano” (URUGUAI, 2008, p. 3). As principais metas acerca do governo digital apresentadas na ADU são: implementação da Red interadministrativa del Estado uruguayo (RED-UY); criar Institución Certificadora Raíz Nacional para viabilizar a assinatura digital; instalar uma Plataforma de Gobierno Electrónico; implantar uma nova versão do Portal del Estado, compatível com a Plataforma; instalar sistemas de expediente eletrônico (processos de governo eletrônicos); instalar Centros de Atención Ciudadana (CAC) descentralizadas, baseados em uma única Guia de Trámites y Servicios. Grande parte dessas metas já foi realizada e parte está em processo de realização (RIVOIR, 2009, p. 11). Trata-se, assim, de uma estratégia ampla, que se aproxima a um plano de e-transformação ou e-desenvolvimento (HANNA, 2010).

A ADU 2008-2010 contou com a colaboração de ministérios, universidades e organizações da sociedade civil para sua elaboração. Atualmente, encontra-se aberta uma consulta pública, promovida pela AGESIC, para a contribuição com comentários e propostas de cidadãos para a elaboração da nova Agenda Digital uruguaia, referente ao período de 2011-2015 (AGESIC, 2010).

Foi ao longo da execução da Agenda Digital 2008-2009, no caminho da realização de um “Gobierno em Red”, que foi formulada uma política estabelecendo critérios e diretrizes para o uso das TIC no Estado uruguaia em seu conjunto. Trata-se do documento “Principios y Líneas Estratégicas para el Gobierno Electrónico en Red”, ratificado e aprobado pelo Decreto 450/2009. O documento define e trabalha o Gobierno en Red, ou Gobierno Conectado, como:

“el entramado de vínculos entre organizaciones, a través de los cuales se prestan servicios, se gestionan actividades y se persiguen objetivos compartidos. La red resultante de estos vínculos, trasciende las fronteras de las instituciones públicas y se entrelaza con la sociedad, creando las bases de una sociedad conectada. La meta es que el ciudadano pueda ser tratado como una única persona, con el mismo nombre o con una misma dirección, y que pueda efectuar trámites o recibir servicios de parte del Estado, en forma transparente a la

coordinación interinstitucional que los hace posible” (URUGUAI, 2009).

Releva-se, assim, a necessidade de proceder à reestruturação do *back-office* da administração pública, de modo a promover a realização de um Gobierno Integrado. O documento referido fornece um *framework* baseado em princípios e orientações estratégicas que estabelecem critérios para a aplicação dessas tecnologias. Esta estrutura é necessária para, entre outros fins, priorizar planos e projetos a serem estabelecidos em Plano Diretor (instrumento básico de planejamento do governo digital dos órgãos da Administração, analisado a seguir), bem como para medir os resultados, ao contrastar com os valores elencados. As linhas estratégicas, por sua vez, permitem estabelecer um quadro operacional para a sua implementação¹²² (URUGUAI, 2009).

Com efeito, os princípios e linhas estratégicas vêm sendo utilizados nos Planes Directores de Gobierno Electrónico (PDGE). Ainda muito recente, mas em processo de elaboração, a confecção dos PDGE passa por uma série de etapas, contando com o apoio e a orientação da AGESIC. O processo de elaboração do PDGE inicia-se com a realização de um diagnóstico da situação dos órgãos em relação à maturidade de suas capacidades para a consecução do governo digital. Para tanto, a Agencia disponibiliza um Modelo de Madurez para la Gestión de Gobierno Electrónico, que auxilia na avaliação de nove áreas (estratégia, pessoal, desempenho, operações, tecnologia, informação, serviços, cidadãos, comunicações), seguindo uma escala de cinco níveis de maturidade (emergente, em desenvolvimento, definido, maduro, transformacional). O diagnóstico é realizado a partir do preenchimento de um questionário com 130 perguntas, distribuídas entre as áreas. Serve para conformar uma visão integral do órgão, de modo a reconhecer as medidas necessárias cuja execução é prioritária para nivelar e melhorar as capacidades em TIC detidas pelos órgãos *vis-à-vis* seus objetivos institucionais. Em posse do diagnóstico, a AGESIC tem orientado a formulação de Planes Directores Informáticos (PDI), que integram as iniciativas prioritárias em um planejamento único, que servirá de base para a alocação de fundos concursáveis pelos quais estarão concorrendo os órgãos¹²³ (URUGUAI, 2010; CLASTORNIK, 2009).

¹²² No tocante aos princípios, têm-se: a igualdade, a transparência, a acessibilidade, a eficiência e eficácia, a cooperação e integralidade (no sentido de uma visão holística e integral do Estado, para evitar superposição de ações), a confiança e a segurança e, por fim, a neutralidade tecnológica (isto é, não-limitação a um único tipo de tecnologia e de canal). Já as linhas estratégicas envolvem: o foco no cidadão, o acesso universal, a especialização e o alinhamento estratégico dos planos de TI aos objetivos institucionais, a sustentabilidade e a geração de capacidades (financeiras, institucionais e de recursos humanos), a segurança da informação, a interoperabilidade, a otimização dos recursos de TIC (mediante gestão de ativos e racionalização de compras), além do apoio à indústria nacional e à inovação (URUGUAI, 2009).

¹²³ Vale observar que esse modelo de elaboração do PDGE uruguaio, que resulta na outorga de fundos concursáveis para projetos que melhorem a maturidade dos órgãos, é fruto de uma parceria entre o governo do Uruguai e o governo do Estado do Espírito Santo, quem pioneiramente desenvolveu essa metodologia na região. Para maiores informações sobre essa parceria, ver: Uruguay adopta modelo de

Nesse sentido, as Unidades Ejecutores dos órgãos da Administração têm procedido à elaboração de um PDI, visando a reunir informações acerca da situação das TIC nos órgãos, de modo a auxiliar o estabelecimento de prioridades, controlar a demanda por bens e serviços de TIC, assegurar coerência das políticas e objetivos dos órgãos com as linhas estratégicas, obter uma visão articulada e global do uso dos recursos e capacidades da TIC no órgão e no governo, bem como guiar a tomada de decisão acerca das compras governamentais, segundo dispostos estabelecidos pela CONADI em 1994 (Decreto 271/1994), hoje sob competência da AGESIC. Os PDI relativos a 2010 foram entregues à Agência em outubro de 2009. Atualmente, os órgãos têm procedido à realização dos PDI para o período 2011-2015 (em consonância com o período da nova Agenda Digital). Não há ainda uma estratégia nacional de governança de TIC; no entanto, a orientação e a liderança da AGESIC na consecução dos planos setoriais têm atuado no sentido de interligar a conformar os PDGE e os PDI segundo as linhas estratégicas apontadas pelo Decreto 450/2009.

Seguindo essa tendência de desenvolvimento da governança de TIC, atualmente se está trabalhando na implementação de UGE (Unidades de Gobierno Electrónico) em cada Ministério. Conforme Sr. Pablo Azcue, da Dirección de Gobernanza y Fiscalización de TI da AGESIC, as UGE serão compreendidas por um Director de la Unidad, representando a figura do GCIO, e dele dependerão três áreas: escritório de gestão de projetos (*Project Management Office*, PMO), Tecnologia da Informação e Segurança da Informação.¹²⁴

Conformando outra linha estratégica do Gobierno em Red, a questão da interoperabilidade vem sendo trabalhada apenas muito recentemente na Administração Pública uruguaia. Embora ainda não haja padrões de interoperabilidade, tampouco arquitetura de interoperabilidade no âmbito do governo nacional, a edição do documento Formato de Intercambio de Expedientes Electrónicos (FIEE) em junho de 2009 vem viabilizando o funcionamento de uma plataforma de interoperabilidade¹²⁵. Assim, em 2009 foi inaugurada a Plataforma de Gobierno Electrónico y Servicios del Estado Uruguayo (PGES_uy), uma das realizações previstas na Agenda Digital 2008-2010. A PGES_uy serve como provedor de serviços transversais e de ferramentas de uso comum aos órgãos da Administração, tal como a

gestión implantado por el Gobierno de Espiritu Santo. Disponível em: <http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/v/235/1/agesic/uruguay_adopta_modelo_de_gestion_implantado_por_el_gobierno_de_espiritu_santo.html>. Acesso em: 14 out. 2010.

¹²⁴ Tal como o PDGE, essa estrutura organizacional é fruto do trabalho em parceria com o Estado do Espírito Santo, que a aplica.

¹²⁵ O emprego de “Expediente Eletrônico” está previsto desde 1998, pelo Decreto N° 65, que garante a validade dos despachos eletrônicos e em papel. No entanto, apenas em 2009 foram realizados os primeiros projetos piloto de processos de governo eletrônicos (ou seja, **expediente electrónico**), implementados no Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM) e no Ministerio de Salud Pública (MSP). O FIEE, por sua vez, tem servido como documento orientativo para a construção de novos processos eletrônicos, bem como da da Plataforma de Gobierno Electrónico y Servicios del Estado Uruguayo (URUGUAI, 2010).

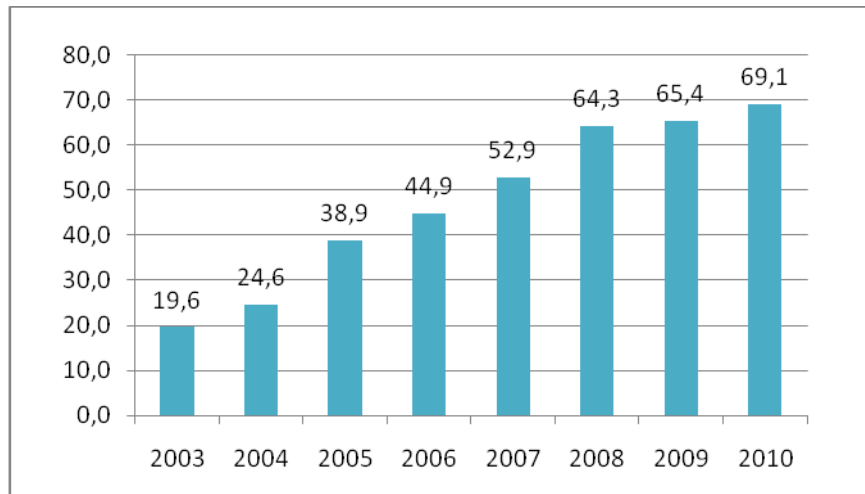
Herramienta de Gestión de Expedientes Electrónicos del Estado Uruguayo, mas também um provedor de serviços a cidadãos, empresas e organizações, através do Portal del Estado – um portal de parada única (*one-stop-shop*) que está sendo desenvolvido pela AGESIC¹²⁶. Progressivamente, espera-se que a PGES_uy estabeleça um marco de interoperabilidade, necessário à interoperação dos serviços.

Por fim, em relação à institucionalização do governo digital do Uruguai, é válido frisar que a AGESIC é dotada de orçamento próprio, presente no texto da lei orçamentária anual, e os projetos setoriais competem por fundos concursáveis alocados especialmente para esse fim (URUGUAI, 2010).

Em se tratando, então, de recursos financeiros, a análise dos gastos governamentais em TIC nos permite tirar algumas conclusões básicas sobre tendências. O estudo Digital Planet 2010 (WITSA, 2010), indica uma projeção de 69,1 milhões de dólares a serem gastos pelo conjunto do governo uruguaio (nacional, departamental e municipal) no ano de 2010, o que representa aproximadamente 4,71% do total gasto em TIC no país e 0,19% do PIB uruguaio. A Figura 28 expõe o nível do gasto em TIC do governo do Uruguai, em milhões de dólares, demonstrando uma clara tendência de aumento, sobretudo em 2005, ano de criação da AGESIC – superando as limitações impostas pela crise de 2002. Já a Figura 29 expõe a relação entre o gasto do governo e o gasto total em TIC no país, enquanto a Figura 30 representa a relação gasto do governo em TIC e PIB. A primeira evidencia uma média de 4,5% desde 2004; a segunda, uma média de 0,2% – uma tendência declinante, mas que está antes relacionado a uma variação maior do crescimento do PIB uruguaio que um declínio do gasto do governo em TIC, como se pode perceber a partir da Figura 28.

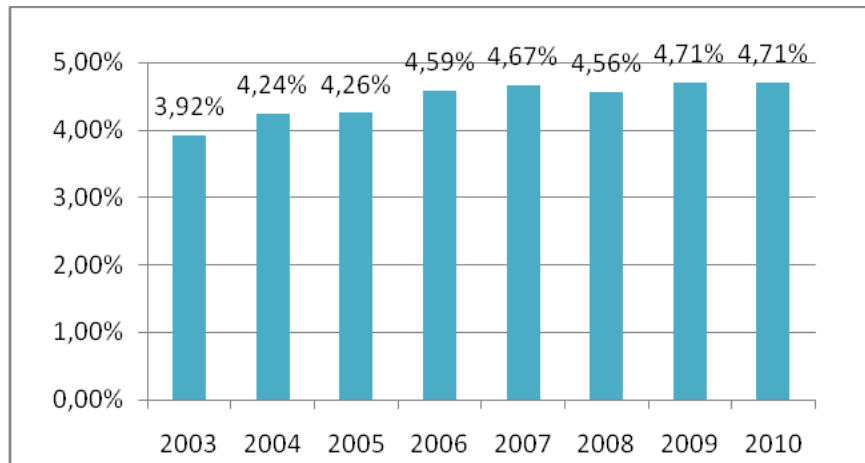
¹²⁶ Para mais informações acerca do protótipo do Portal de Estado, ver: Plataforma EGob. Disponível em: <http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/v/1117/1/agesic/la_base_esta_prototipo_del_nuevo_portal_del_estado.html?menuderecho=5>. Acesso em 14 out. 2010.

Fig. 28: Gasto do governo em TIC (Uruguai)
(milhões de dólares)



Fonte: Elaboração própria, com base em WITSA (2010).

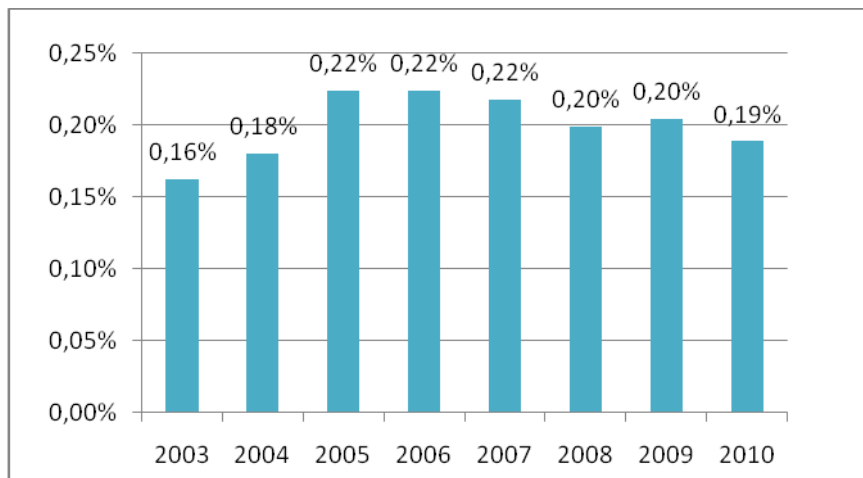
Fig. 29: Relação Gasto do governo em TIC e Gasto total em TIC (Uruguai)
(milhões de dólares)



Fonte: Elaboração própria, com base em WITSA (2010).

Fig. 30: Relação Gasto do governo em TIC e PIB (Uruguai)

(milhões de dólares)



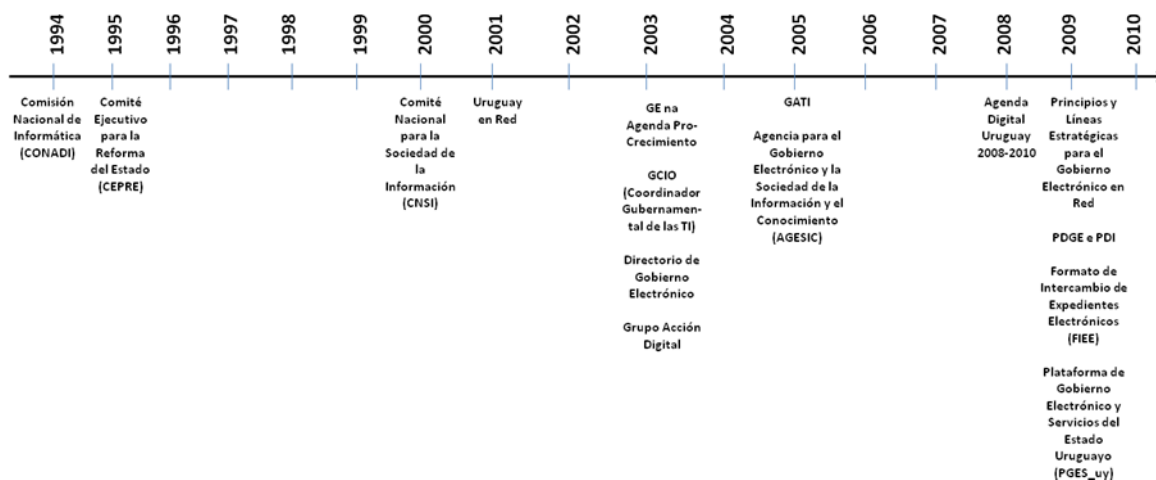
Fonte: Elaboração própria, com base em WITSA (2010).

Em suma, no que toca a institucionalização do governo digital no Uruguai, observa-se um movimento inicial, dentro de um espectro de reformas processadas pelo CEPRE e, em seguida, algumas iniciativas no âmbito do CNSI, mas que não tiveram continuidade após a crise econômica de 2002. Apenas em 2005 seria criada a AGESIC, que recebeu maior estruturação e organização em 2008, quando lhe foi outorgado corpo profissional próprio. Nesse ano, também, inaugurou-se a Agenda Digital Uruguay (ADU), na qual foram elencados os projetos e as metas prioritárias do governo digital e da e-transformação no país.

A institucionalização do governo digital uruguaio avançou em 2009, com a publicação dos Principios y Líneas Estratégicas para el Gobierno Electrónico en Red e elaboração de guias para a consecução de PDGE e PDI setoriais, visando à realização de um Gobierno en Red integrado. Além disso, foi editado o padrão Formato de Intercambio de Expedientes Electrónicos (FIEE), empregado como piloto em dois ministérios, e foi posta em operação a Plataforma PGES_uy.

Ao longo de 2010, segue a institucionalização do governo digital, com oficinas de projeto da AGESIC trabalhando no sentido do planejamento e futuro desenvolvimento das Unidades de Gobierno Electrónico (UGE) nos ministérios, as quais serão encabeçadas por um GCIO. A Figura 31 ilustra a cronologia desse processo de criação e consolidação das e-instituições na Administración Pública Nacional uruguaia.

Fig. 31: Linha cronológica da institucionalização do governo digital no Uruguai



Fonte: Elaboração própria.

2.3 Governo digital na América do Sul: quadro comparativo

O estudo acerca das e-instituições presentes nos cinco países analisados (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e Uruguai) permite-nos tirar algumas conclusões preliminares quando comparadas as informações encontradas. De maneira geral, todos os países estão enquadrados dentre o que Dunleavy et al. (2006) chamam *latecomers*, isto é, “países onde as iniciativas substanciais [de governo digital] ocorreram apenas após 1999” (DUNLEAVY et al., 2006, p. 119, *tradução nossa*). Nos países estudados, iniciativas coordenadas e concretas passaram a se fazer presentes, sobretudo, a partir de 2004 – o que, de certo modo, é natural, visto a realidade recente da institucionalização não apenas do governo digital, mas, em sentido mais amplo, das novas democracias¹²⁷.

Relacionando programas de governo digital e reformas administrativas, é possível perceber que, a exceção do Brasil (cujo ímpeto de reforma iniciou-se no Governo FHC e findou-se antes mesmo de terminar o segundo mandato), Argentina, Chile, Colômbia e Uruguai associam seus programas de reforma do aparelho do Estado ao emprego das TIC, no sentido da melhora da qualidade e eficiência do setor público e da entrega de serviços aos

¹²⁷ Trata-se de democracias recém-estabelecidas nos anos 1990 (após período de regimes políticos turbulentos) e afetadas por crises de instabilidade econômica, contra as quais se adotaram medidas gerencialistas, que desconcertaram esforços mais efetivos no sentido da consolidação dos serviços públicos e da cidadania ao longo da década.

cidadãos. Nesses países, as iniciativas de governo digital estiveram associadas ao Plan Nacional de Modernización del Estado, na Argentina, e ao Proyecto de Reforma y Modernización del Estado (PRYME), no Chile, – ambos iniciados em 2001 –, ao Programa de Renovación de la Administración Pública na Colômbia, datado de 2003¹²⁸, e ao Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado, no período de 1995 a 2000 e novamente em 2003, no Uruguai.

Assentados em maior ou menor grau nesses programas de reforma, houve a elaboração e o planejamento estratégico dos programas de governo digital no nível nacional, geralmente associados a medidas de incentivo à Sociedade da Informação. Em 2000 a Colômbia seria a pioneira nesse ponto, lançando o Gobierno en Línea no seio da Agenda de Conectividad, planejado em três fases, segundo a Directiva Presidencial N° 2 desse mesmo ano. Após período em que esteve associado mais fortemente à Agenda, em 2008 é lançada a Estrategia de Gobierno en Línea de la República de Colombia, com consistência estratégica ampla e forte. No caso brasileiro, apesar da existência de um plano inicial, elaborado na Proposta de Política de Governo Eletrônico para o Poder Executivo Federal (2000-2002), não houve prosseguimento no processo de planejamento, sendo as iniciativas gestadas de forma mais ou menos descoordenada, orientadas apenas segundo algumas diretrizes emitidas pelo Departamento de Governo Eletrônico. No Chile, a Agenda de Gobierno Electrónico surgiria ainda em 2002, sendo reforçada pela Agenda Digital de 2004. A PTIC Estrategia para el Desarrollo Digital de Chile (2007-2012) e a PENTIC Plan de Acción Digital (2008-2010) são os marcos do planejamento estratégico do governo digital no país. Na Argentina, o Plan Nacional de Gobierno Electrónico surgiu em 2005 e, diante de suas limitações, hoje se encontra em processo de elaboração o Plan Estratégico Federal de Gobierno Electrónico (PEFEGE). No Uruguai, por sua vez, embora os esforços datados do final da década de 1990 não tenham surtido grandes resultados, a Agenda Digital de 2007 e a Agenda Digital Uruguay 2008-2010 já se fazem sentir enquanto plano estratégico, coordenador e transversal na administração pública uruguaia.

O planejamento do governo digital no nível setorial – ou seja, nos ministérios, órgãos e/ou agências da administração pública – ainda carece de maior sustentação e impulso da instituição de e-liderança nacional em todos os casos apreciados. Foram constatados órgãos que têm planos de governo digital e outros que não os têm. Apenas Argentina, Colômbia e Uruguai apóiam coordenadamente sua confecção a partir da instituição de e-liderança. Têm-

¹²⁸ Além de ser objeto presente nos Planes Nacionales de Desarrollo desde 1998.

se, então, desde 2005 a iniciativa de apoiar os Planes Sectoriales, no caso argentino; desde 2008, os Planes de Acción de Gobierno en Línea, na Colômbia, e, mais recentemente, os Planes Directores de Gobierno Electrónico, no Uruguai, a partir do ano de 2009. Os planos setoriais na Colômbia são parte fundamental da Estrategia Gobierno en Línea e são os que mais estão presentes dentre os casos, sendo elaborado inclusive pelos governos territoriais e seus respectivos órgãos.

Em matéria de interoperabilidade, os países têm avançado nesses últimos anos, cientes das limitações impostas à fluidez dos processos de governo e à entrega de serviços cidadão-cêntricos que se impõem quando da inexistência de padronização “atrás do balcão”. Os primeiros padrões de interoperabilidade surgem no Brasil e no Chile, em 2004, com os Padrões de Interoperabilidade em Governo Eletrônico (e-PING) e a Norma Técnica para los Órganos de la Administración del Estado sobre Interoperabilidad de Documentos Electrónicos. Em 2008 é a vez de a Argentina lançar seu Componente de Interoperabilidad para el Gobierno Electrónico, enquanto o presente ano contou com o lançamento do Marco para la Interoperabilidad del Gobierno en Línea na Colômbia. O Uruguai não conta ainda com padrões, embora o Formato de Intercambio de Expedientes Electrónicos (FIEE) tem sido utilizado nesse sentido. Quanto a uma arquitetura referencial de interoperabilidade, o pioneirismo é brasileiro, com a AR i3Gov lançada em 2006, seguida do Administrador de Esquemas y Metadatos (AEM) chileno, em 2008, e recentemente a Arquitectura de Gobierno en Línea da Colômbia. Já plataformas de serviços existem desde 2009 no Chile e no Uruguai [Plataforma Integrada de Servicios Electrónicos del Estado (PISEE) e Plataforma de Gobierno Electrónico y Servicios del Estado Uruguayo (PGES_uy)]. Na Colômbia, o Tramitador en Línea foi posto em operação esse ano, embora valha observar que desde 2004 está em operação a plataforma Ventanilla Única de Comercio Exterior.

No tocante à governança de TIC, a situação dos países é mais crítica. No âmbito nacional, os Estándares Tecnológicos para la Administración Pública (ETAP) orientam as contratações de bens e serviços de TIC na Argentina desde meados de 2002, mas não configuram um planejamento estratégico de alinhamento entre os recursos de TIC e os objetivos institucionais perseguidos pela APN. No nível setorial, esse planejamento também é inexistente. Avanço é percebido na APF brasileira, onde – sobretudo por demanda dos órgãos de controle – as contratações passaram a depender de planejamento estratégico dos órgãos (os Planos Directores de Tecnologia da Informação), os quais são orientados e coordenados pela Estratégia Geral de Tecnologia da Informação, EGTI, promulgada em 2008-2009. No

Uruguai, já se presenciavam esforços iniciais no sentido na confecção de Planes Directores Informáticos (PDI), ainda pouco presentes, mas em processo de elaboração.

A figura do GCIO também ainda não se faz presente em larga escala. A exceção do Chile e do Uruguai, não há uma carreira de GCIO institucionalizada no âmbito nacional nos países estudados. No caso chileno, desde 2003 há um Coordinador Gubernamental de TIC, antes representado pelo Subsecretario de Economía e, após 2007, pelo Secretario Ejecutivo de Desarrollo Digital (também lotado no Ministerio de Economía). No Uruguai, o Director Ejecutivo de AGESIC faz as vezes de GCIO nacional. O PND 2007-2010 colombiano prevê a criação do Coordinador de Información Sectorial (CIS). No Brasil, ainda é remota a possibilidade de criação do cargo de GCIO. Na Argentina, o Director da ONTI, atuando junto a Jefatura do Gabinete de Ministros, na SGGP, tem maiores capacidades de atuar como GCIO, embora não seja oficialmente reconhecido como tal. No âmbito setorial, o Chile conta Coordenadores de TIC; a Colômbia, com os líderes dos Comités de Gobierno en Línea, que vêm sendo implantados desde 2008. O Uruguai está em processo de elaboração da estrutura organizacional das futuras Unidades de Gobierno Electrónico, cujos diretores responderão como GCIO do seu órgão. A Argentina, apesar de não ter o cargo de GCIO, conta com os *enlaces*, servidores com status não inferior a diretor, responsáveis pela criação e coordenação dos Planes Sectoriales. Por fim, em relação ao Brasil, afora ilhas de excelência, como o Diretor de TI do Ministério da Educação, não há GCIO setorial¹²⁹.

Seguindo nessa lógica, chega-se à análise da existência de uma liderança institucionalizada da alta administração. Na Argentina e no Brasil, nenhuma iniciativa por parte da Presidência ou de um ministro forte é percebida. Apesar do CEGE ser presidido pela Casa Civil, no caso brasileiro, essa fez-se pouco presente (ou, mesmo, ausente) nos temas de governo digital no país. A argentina ONTI, por sua vez, está alocada na Jefatura del Gabinete de Ministros, gozando de considerável apoio da alta administração; apoio esse, porém, não institucionalizado e vulnerável (em maior ou menor medida) aos ciclos político-eleitorais. Em ambos os casos é perceptível uma liderança política por parte dos presidenciáveis no que toca às muito recentes estratégias de inclusão digital e de infraestrutura de acesso à Internet (a citar, a Estrategia de Agenda Digital e o Plano Nacional de Banda Larga, na Argentina e no Brasil, nessa ordem), ao menos no âmbito do discurso. No Chile, o Comité de Ministros para el Desarrollo Digital é, desde sua implantação em 2007, presidido pelo Ministro de Economía.

¹²⁹ A existência de GCIO a nível setorial não é homogênea, mesmo nos países que contam oficialmente com esse cargo no seu quadro de funcionários.

No governo colombiano, a Comisión Intersectorial de Políticas y Gestión de la Información para la Administración Pública (Coinfo) tem a frente o Vice-Presidente, desde 2003. No Uruguai é onde vemos a liderança política da alta administração mais fortemente institucionalizada, uma vez que a AGESIC é uma unidade de coordenação situada no gabinete presidencial.

Em matéria institucional, resta analisar as instituições de e-liderança quanto ao caráter do órgão em que estão localizadas e ao processo de tomada de decisão a que estão submetidas e/ou submetem a agenda do governo digital. Naquele ponto, predominam as instituições de e-liderança alocadas em ministérios administrativos, como a ONTI, na SGGP da Jefatura de Gabinete de Ministros (Argentina); o DGE-SLTI no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Brasil); e a Secretaría Ejecutiva de Desarrollo Digital, no Ministério de Economía (Chile). Um caráter inicialmente político fez-se presente na Colômbia em 2001, com o Programa Presidencial para el Desarrollo de las Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones, sendo substituído em 2003 pela Junta Directiva da Agenda Digital, localizada no Ministerio de Comunicaciones, um órgão de viés técnico-administrativo. Como visto, órgão de caráter político, *per se*, é a Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC), criada em 2005 no gabinete da presidência uruguaia – a qual goza de maior transversalidade de suas ações e decisões dentre os cinco casos estudados. Já, em relação à tomada de decisão, predominam as comissões ministeriais, como a ONTI-SGGP na Argentina; o CEGE, no Brasil; a Coinfo, na Colômbia; e o Comité de Ministros para el Desarrollo Digital y de la Sociedad del Conocimiento, no Chile. Esse último, porém, é assessorado por um Consejo Internacional e por mesas compostas pelo setor privado, sociedade civil, setor público e territórios, configurando um meio termo entre comissão ministerial e participação ampliada. A AGESIC uruguaia é um órgão que toma todas as decisões, embora esteja aberto a colaborações da sociedade civil e dos demais setores quando da elaboração da Agenda Digital Uruguaya.

Sendo assim, quanto à institucionalização do governo digital nos governos centrais dos cinco países estudados, é possível observar uma liderança do Chile e da Colômbia, sobretudo no que se refere a planejamento do governo digital (no nível nacional e setorial), à interoperabilidade, à figura do GCIO nacional e setorial e à liderança política da alta administração. Atrás desses países, o Uruguai tem experimentado um forte processo de institucionalização de seu governo digital, principalmente após 2007, apoiado pela liderança política da alta administração que trabalha lado-a-lado da instituição de e-liderança. A

Argentina e o Brasil apresentam os governos digitais menos institucionalizados, sendo que o primeiro conta com uma instituição de e-liderança mais forte e transversal que o segundo. O Brasil tem avançado em matéria de interoperabilidade e, por força dos órgãos de controle sobre as compras governamentais, tem procedido à realização da governança de TIC. No entanto, falta-lhe apoio e força política que sustentem as ações da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação – a qual ainda sofre muitas restrições para ver concretizados grandes projetos transversais.

Por fim, cabe analisar os gastos governamentais em bens e serviços de TIC no período de 2003 a 2010. Do ano base, 2003, até 2010, os governos de Argentina, Brasil e Colômbia quadruplicaram a soma dos gastos em TIC, enquanto Chile e Uruguai triplicaram, segundo os dados disponibilizados pelo estudo Digital Planet (WITSA, 2010). Em referência à relação percentual entre gasto do governo (todos os níveis) em TIC e gasto total em TIC no país, chega-se a um ranking encabeçado pelo Brasil, seguido do Colômbia, Argentina, Uruguai e Chile. Quanto à relação percentual entre gasto do governo (todos os níveis) e Produto Interno Bruto do país, o ranking a que se chega é o mesmo (Brasil, Colômbia, Argentina, Uruguai e Chile). À primeira vista, portanto, a média do gasto dos governos em TIC não encontra correlação direta com a maior ou menor institucionalização do governo digital.

A Tabela 2 ilustra o quadro comparativo das e-instituições e do gasto do governo em TIC nos cinco países.

A partir desses resultados, analisemos, então, se a maior ou menor presença de e-instituições e o maior ou menor gasto do governo em TIC têm relação direta com a capacidade estatal em prover serviços eletrônicos de qualidade e em garantir a participação eletrônica (*proxy* da e-democracia). Dessa maneira, relacionaremos o três domínios do governo digital e compreenderemos os impactos de uns sobre os outros. Enfim, para testar as possíveis relações causais hipotetizadas, passemos à análise do estudo United Nations e-Government Survey e das avaliações dos cinco países para o Índice de Desenvolvimento do Governo Eletrônico (*United Nations e-Government Development Index*) e o Índice de e-Participação (*e-Participation Index*), abrangendo o período de 2003 a 2010.

Tab. 2: Quadro comparativo das e-intuições e do gasto do governo em TIC

INDICADOR	COMPONENTES	ARG	BRA	CHI	COL	URU
PROGRAMA DE GOVERNO DIGITAL	PROGRAMA NACIONAL DE GOVERNO DIGITAL [S/N] [vinculação à reforma administrativa: S/N]	[S] Plan Nacional de Gobierno Electrónico (2005) <i>Plan Estratégico Federal de Gobierno Electrónico (PEFEGE) (2010)</i>	[N] <i>Proposta de Política de Governo Eletrônico para o Poder Executivo Federal (2000-2002)</i> [+/-]	[S] Agenda de Gobierno Electrónico 2002-2005 Agenda Digital 2004-2006 PTIC Estrategia para el Desarrollo Digital de Chile 2007-2012 PENTIC Plan de Acción Digital 2008-2010	[S] Agenda de Conectividad "Salto al Internet" (2000) Gobierno en Línea (2000) Estrategia de Gobierno en Línea de la República de Colombia (2008)	[S] Agenda Digital 2007 Agenda Digital Uruguay 2008-2010
		[S] Plan Nacional de Modernización del Estado (2001)	[N]	[S] Proyecto de Reforma y Modernización del Estado (PRYME) (1996)	[S] Plan Nacional de Desarrollo (1998 - ...) Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP) (2003)	[S] Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado (CEPRE) (1995-2000 e 2003)
	PLANO SETORIAL DE GOVERNO DIGITAL [S/N]	[S] Planes Sectoriales (2005)	[N]	[N]	[S] Plan de Acción de Gobierno en Línea (2008)	[S] Planes Directores de Gobierno Electrónico (PDGE) (2009)
ESTRATÉGIA DE INTEROPERABILIDADE	PADRÕES [S/N]	[S] Componente de Interoperabilidad para el Gobierno Electrónico (2008)	[S] Padrões de Interoperabilidade em Governo Eletrónico (e-PING) (2004)	[S] Norma Técnica para los Órganos de la Administración del Estado sobre Interoperabilidad de Documentos Electrónicos (2004)	[S] Marco para la Interoperabilidad del Gobierno en Línea (2010)	[N]
	ARQUITETURA [S/N]	[N]	[S] AR i3Gov (2006)	[S] Administrador de Esquemas y Metadatos (AEM) (2008)	[S] Arquitectura de Gobierno en Línea (2010)	[N]

	PLATAFORMA [S/N]	[N]	[N] <i>Plataforma de Integração dos Serviços Públicos do Governo Federal</i>	[S] Plataforma Integrada de Servicios Electrónicos del Estado (PISEE) (2009)	[S] Tramitador en Línea (2010)	[S] Plataforma de Gobierno Electrónico y Servicios del Estado Uruguayo (PGES_uy) (2009)
ESTRATÉGIA DE GOVERNANÇA DE TIC	ESTRATÉGIA NACIONAL [S/N]	[N] <i>Estándares Tecnológicos para la Administración Pública (ETAP) (2002)</i>	[S] EGTI (2009)	[N]	[N]	[N]
	PLANO SETORIAL [S/N]	[N]	[S] PDTI (2009)	[N]	[N]	[S] Planes Directores Informáticos (PDI) (2010)
CARREIRA DE GCIO	NÍVEL PRESIDENCIAL [S/N]	[N]	[N]	[S] Coordinador Gubernamental de TIC (Subsecretario de Economía, 2003; Secretario Ejecutivo de Desarrollo Digital, 2007)	[S] <i>Coordinador de Información Sectorial (CIS)</i>	[S] Director Ejecutivo de AGESIC (2005)
	NÍVEL MINISTERIAL [S/N]	[N] <i>Enlaces (2005)</i>	[N]	[S] Coordinador de TIC (2007)	[N] Líder del Comité Gobierno en Línea (2008-09)	[N] <i>Director de la Unidad de Gobierno Electrónico</i>
LIDERANÇA POLÍTICA INSTITUCIONALIZADA	[UNIDADE DE COORDENAÇÃO NO GABINETE PRESIDENCIAL] ou [COMITÊ DE COORDENAÇÃO LIDERADO PELO PRESIDENTE/ MINISTRO FORTE]	[-]	[-]	[COMITÊ DE COORDENAÇÃO LIDERADO POR MINISTRO FORTE] Comité de Ministros para el Desarrollo Digital (2007) Ministro de Economía	[COMITÊ DE COORDENAÇÃO LIDERADO PELO PRESIDENTE] Comisión Intersectorial de Políticas y Gestión de la Información para la Administración Pública (Coinfo) (2003) Vice-Presidente	[UNIDADE DE COORDENAÇÃO NO GABINETE PRESIDENCIAL] AGESIC

ARRANJO INSTITUCIONAL DE e-LIDERANÇA	<i>CARÁTER</i> [TÉCNICO]; [ADMINISTRATIVO]; [POLÍTICO]	[ADMINISTRATIVO] ONTI - SGGP (1999) Jefatura del Gabinete de Ministros	[ADMINISTRATIVO] DGE - SLTI (2000) SISP - SLTI (1994) Ministério do Planejmaneto	[ADMINISTRATIVO] Directorio de Gobierno Electrónico (2003) Secretaría Ejecutiva de Desarrollo Digital (2007) Ministério de Economía	[POLÍTICO] <i>Programa Presidencial para el Desarrollo de las TIC</i> (2001) [TÉCNICO/ADMINISTRATIVO] Junta Directiva da Agenda de Conectividad Ministerio de Comunicaciones (2003)	[POLÍTICO] AGESIC (2005) Presidência
	<i>TOMADA DE DECISÃO</i> [ÚNICO]; [COMISSÃO MINISTERIAL]; [PARTICIPAÇÃO AMPLIADA]	[COMISSÃO MINISTERIAL] ONTI-SGGP	[COMISSÃO MINISTERIAL] CEGE-SLTI	[COMISSÃO MINISTERIAL] Comité de Ministros para el Desarrollo Digital y de la Sociedad del Conocimiento [PARTICIPAÇÃO AMPLIADA] Consejo Internacional, setor privado, sociedade civil, setor público e territórios chilenos	[COMISSÃO MINISTERIAL] Coinfo	[ÚNICO] <i>Agenda Digital conta com a colaboração da sociedade, mas não com participação direta</i>
GASTO DO GOVERNO EM TIC (média 2003-2010)	GASTO GOVERNO TIC / GASTO TOTAL TIC	5%	8,21%	3,83%	6,12%	4,46%
	GASTO GOVERNO TIC / PIB	0,25%	0,50%	0,19%	0,29%	0,20%

Observações:

1) Texto em *itálico* refere-se ou a iniciativas ainda não existentes, mas já em fase de elaboração e breve implementação, ou a iniciativas semelhantes à proposta da e-instituição.

2) Símbolo [+/-] refere-se à e-instituição com pouca/fraca participação/ação na institucionalização do governo digital.

3. MENSURANDO O DESEMPENHO DO GOVERNO DIGITAL

Dado o desenvolvimento bastante recente do tema e visto o perfil de grande parte dos estudos realizados sobre o governo digital (geralmente, estudos de caso mais restritos ou guias de criação e gestão de iniciativas e programas), critérios e indicadores que aferem a qualidade, o desempenho e o impacto do governo digital ainda estão sendo gestados por governos, organizações internacionais, consultorias especializadas, entre outros. O desempenho das iniciativas de governo digital pode ser verificado a partir de medidas de eficiência da atividade administrativa, como a redução percentual do período compreendido na realização de um trâmite ou processo, a redução percentual nos custos financeiros inerentes à realização do processo e/ou o aumento percentual no número de trâmites atendidos. Por outro lado, há quem opte por avaliar o desempenho do governo digital em si, a partir de critérios pré-definidos para algumas características entendidas como essenciais. Nessa linha, Darrel West (2008) elabora uma metodologia para avaliar o *governo eletrônico* dos países através da presença/ausência de determinados elementos nos *websites* governamentais¹³⁰ – limitando sua análise, portanto, ao domínio dos e-serviços.

No Brasil, o Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br) e o Centro de Estudos sobre as Tecnologias de Informação e Comunicação (CETIC.br) vêm elaborando métricas para medir o desenvolvimento do governo digital no país, aferindo, por exemplo, a percentagem de indivíduos que utilizaram e-serviços nos últimos três meses, o tipo de interações que os indivíduos mais têm com as autoridades públicas, os locais em que acessam os e-serviços (lan houses, telecentros, na residência, na empresa), entre outras informações¹³¹. Também no âmbito do desenvolvimento do governo digital, a metodologia da *United Nations e-Government Survey*, por sua vez, elabora dois índices: o primeiro, o *e-Government Development Index* (EGDI), abarca tanto os serviços eletrônicos, como medidas relacionadas

¹³⁰ West (2008) determina dezoito características: publicações, bases de dados, audioclipes, vídeos, acesso em língua estrangeira, propagandas, taxas para acesso privilegiado, taxa para usuários, acessibilidade, políticas de privacidade, políticas de segurança, assinatura digital, pagamento eletrônico via cartão de crédito, informações para contato via e-mail, áreas para publicar comentários, opção para receber as atualizações via e-mail, opção para personalização do website, opção para acesso via PDA. Para mais informações sobre a metodologia pelo autor e o resultado da sua aplicação, ver: WEST (2008).

¹³¹ O CGI.br e o CETIC.br vêm formulando essa metodologia a partir da Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias da Informação e da Comunicação no Brasil (TIC Domicílios e Usuários e TIC Empresas), com aplicações anuais desde 2005. Ainda em fase de elaboração, as métricas que foram pré-selecionadas até o momento para a futura avaliação do desenvolvimento do governo *eletrônico* no Brasil são: G2 - Serviços de E-Gov utilizados; G3 - Serviços de E-Gov que gostaria de utilizar; G4 - Interação com autoridades públicas; G5 - Motivos para não utilizar E-Gov; G6 - Local de acesso individual ao E-Gov (no âmbito da Pesquisa TIC Domicílios e Usuários) e C1 - % de empresas usando a internet para fazer consultas com órgãos públicos; C2 - % de empresas usando a internet para interagir com órgãos públicos; C2a - Serviços de E-Gov utilizados e C3 - % de empresas usando E-Gov (no âmbito da Pesquisa TIC Empresas) (BARBOSA, 2010). Para maiores informações sobre a Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias da Informação e da Comunicação no Brasil, ver: CETIC.br. Pesquisas e Indicadores. Disponível em: <<http://www.cetic.br/pesquisas-indicadores.htm>>. Acesso em 20 out. 2010.

à infraestrutura tecnológica e à educação – elementos característicos da promoção da Sociedade da Informação e fundamentais para garantir a adesão e o acesso da população ao governo digital; o segundo, o *e-Participation Index*, avalia as informações, ferramentas e canais que governos têm disponibilizado aos cidadãos como meio de ampliar e promover mecanismos de democracia eletrônica¹³².

No entanto, cientes da limitação desse e de outros indicadores, governos e organizações participantes da Cúpula Mundial da Sociedade de Informação¹³³ (WSIS) têm promovido uma ampla força tarefa, com o intuito de promover o debate e atingir um consenso internacional acerca de um conjunto de indicadores e medidas de avaliação do desempenho do governo digital (*core indicators*) (BARBOSA, 2010). A *Partnership on Measuring ICT for Development* (ICT4Dev), da qual o Department of Economic and Social Affairs da ONU (DESA) faz parte, recentemente divulgou um *draft* dos critérios chave a serem considerados em estudos sobre governo digital. Por ora, somam dezoito critérios, reunidos em três indicadores: capacidade, uso e transformação. O interessante é que se trata de indicadores que avaliam a interface interna do governo digital, ou seja, a e-administração, até então não trabalhada pelos índices da ONU. O próprio DESA reconhece que é necessário avaliar a estrutura institucional que as administrações públicas detêm para sustentar o governo digital e superar a fragmentação característica dos sistemas de informação do setor público (NAÇÕES UNIDAS, 2010). Sendo assim, o DESA tem afirmado a necessidade de que “um novo conjunto de indicadores a ser desenvolvido deverá abordar os processos, sistemas e arranjos organizacionais internos requeridos para apoiar funções de governo digital eficientes e a entrega de serviços de melhor qualidade” (NAÇÕES UNIDAS, 2010, p. 97, *tradução nossa*). Uma das contribuições do presente trabalho reside, portanto, nesse ponto, ao identificar as e-instituições que vêm sendo criadas, constatará-las nos países objeto de estudo e, por fim, contrastá-las ao desempenho desses países no que tange os outros dois domínios do governo digital, quais sejam: e-serviços e e-democracia.

Sendo assim, feito o estudo acerca das e-instituições existente nos governos centrais de Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e Uruguai – ou seja, analisados “os processos, sistemas

¹³² Ismael Peña-López, em sua tese doutoral apresentada ao Internet Interdisciplinary Institute da Universitat Oberta de Catalunya em 2009, traz uma extensiva revisão dos inúmeros indicadores de governo digital, Sociedade da Informação e economia da Era Digital existentes. Para maiores informações, ver: PEÑA-LÓPEZ (2009).

¹³³ O tema da Sociedade da Informação foi trazido para o palco dos debates da comunidade internacional através da realização da primeira Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação (World Summit on the Information Society, WSIS). A partir da Resolução 73 da União Internacional de Telecomunicações (UIT), no âmbito da Organização das Nações Unidas, o Secretário-Geral da organização decidiu pela realização da Cúpula, a ser trabalhada em duas fases: a primeira em Genebra, em 2003, e a segunda fase em Túnis, 2005. A Resolução 56/183 da Assembleia Geral da ONU (21 de dezembro de 2001), ao final, endossou a realização da Cúpula Mundial da Sociedade da Informação (WSIS). Os principais resultados das duas Cúpulas foram, em Genebra, a definição dos objetivos da WSIS e, em Túnis, a avaliação dos avanços alcançados e a criação do Fórum de Governança da Internet.

e arranjos organizacionais internos” que conformam a e-administração –, passemos, então, a contrastar as e-instituições identificadas ao desempenho do governo digital em cada país, segundo a metodologia das Nações Unidas. A primeira seção deste capítulo dedica-se a apresentar a metodologia utilizada na UN e-Government Survey. Em seguida, os resultados obtidos no Capítulo 2 acerca das e-instituições de Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e Uruguai são contrastados à avaliação recebida por esses países para os *e-Government Development Index* (EGDI) e o *e-Participation Index* em 2003, 2004, 2005, 2008 e 2010¹³⁴, bem como ao nível do gasto dos governos em bens e serviços de TIC (variável não-institucional). Dessa forma, pretende-se verificar a validade das relações causais hipotetizadas neste trabalho.

3.1 Desempenho do Governo Digital: a metodologia das Nações Unidas

Em 2003, o Department of Economic and Social Affairs das Nações Unidas lançou o primeiro número da série de estudos *UN Global E-government Survey*, a qual seria seguida por nova versão em 2004 (cujo mote era *Towards access for opportunity*), em 2005 (*From e-Government to e-Inclusion*), em 2008 (*From e-Government to Connected Governance*) e, neste ano, a versão 2010 (*Leveraging e-Government at a Time of Financial and Economic Crisis*)¹³⁵. Ao longo desses anos, a estrutura metodológica fundamental da pesquisa permaneceu consistente, enquanto alguns critérios e perguntas que compunham a avaliação foram alteradas, acrescentadas ou excluídas, de modo a refletir a evolução do conhecimento acerca das melhores práticas em governo digital, das mudanças tecnológicas inerente ao tema, bem como dos debates no tocante à abrangência dos critérios, em consonância com a Parceria ICT4Dev, abordada acima.

A UN Global E-government Survey é conformada por um índice mais amplo, o *United Nations e-government development index* (EGDI) – “uma pontuação abrangente acerca da prontidão e da capacidade das administrações nacionais usarem tecnologias online e móveis na execução das funções governamentais” (NAÇÕES UNIDAS, 2010, p. 109, *tradução nossa*). Também consta um índice suplementar, o *e-Participation Index*, que busca verificar a

¹³⁴ Outros indicadores poderiam ter sido usados. No entanto, o United Nations e-Government Survey assegura uma séria histórica mínima e abrange os outros dois domínios do governo digital, como aqui foram definidos, servindo, portanto, aos objetivos desse trabalho.

¹³⁵ Para maiores informações sobre o modelo conceitual, o conteúdo e os resultados desses estudos, ver: Nações Unidas (2003); Nações Unidas (2004); Nações Unidas (2005); Nações Unidas (2008b); Nações Unidas (2010).

presença de canais e oportunidades disponibilizados pelos governos aos cidadãos com o fim de possibilitar a participação da sociedade na tomada de decisão em políticas públicas e de abrir espaços para a captação do *feedback* sobre os serviços públicos prestados (e outros temas) – informações de suma relevância para a melhora da responsividade dos governos, bem como da efetividade e da eficácia da ação governamental.

O EGDI é obtido a partir de três indicadores: 1) o Online Service Index (nos demais estudos, denominado Web Measure Index), 2) o Telecommunication Index e 3) o Human Capital Index; todos com o mesmo peso. Assim, tem-se: $EGDI = (0.34 \times \text{online service index}) + (0.33 \times \text{telecommunication index}) + (0.33 \times \text{human capital index})$. O EGDI não capta o desenvolvimento do governo digital nos países em termos absolutos, mas em comparação entre uns e outros, tal que os valores são normalizados¹³⁶. O valor máximo obtido por indicador é 1 (um), sendo o mínimo zero (0).

Nessas condições, o EGDI é uma medida compreensiva acerca da presença do governo no ambiente online (o escopo e a qualidade dos e-serviços prestados em websites)¹³⁷ e da capacidade do país em participar efetivamente da Sociedade da Informação (e, por conseguinte, de usufruir das possibilidades do governo digital). Infraestrutura de telecomunicação e capital humano são elementos fundamentais ao desenvolvimento do governo digital. Sem o progresso desses fatores, o governo digital pode acabar aprofundando a desigualdade social, na medida em que criará serviços de melhor qualidade, acessíveis apenas a uma pequena parcela da população (letrada, jovem, dotada de recursos financeiros). Ademais, do ponto de vista da eficiência, quanto mais amplos forem a habilidade e o acesso da população às TIC, maior a escala sobre a que atuará o governo digital, possibilitando cada vez mais reduzirem-se os custos operacionais associados aos investimentos em novas tecnologias na administração pública.

Em relação ao *Online Service Index*, são analisados tanto o website oficial do governo nacional, como os websites dos ministérios de educação, trabalho, serviço social, saúde e finança, fazendo as adaptações necessárias para cada caso. Os websites são avaliados segundo o estágio em que se encontram os serviços que neles são prestados: serviços informacionais emergentes (*emerging information services*), serviços informacionais melhorados (*enhanced information services*), serviços transacionais (*serviços transacionais*) e serviços conectados

¹³⁶ Do valor obtido pelo país para o indicador ou índice, é descontado o valor obtido pelo país que menos pontuou nesse indicador ou índice. O resultado é dividido pelo resultado da subtração do valor obtido pelo país que mais pontuou menos o valor do que menos pontuou.

¹³⁷ Entretanto, como visto no Capítulo 1, não se pode esquecer que há outros tipos de serviços eletrônicos que não exclusivamente os prestados em websites na Internet.

(*connected services*)¹³⁸. Para cada estágio há um leque de características, que são aferidas através de perguntas respondidas binariamente quanto a sua presença ou não. A Figura 32 traz as características e critérios enquadrados em cada estágio, bem como a ordem evolutiva¹³⁹. Como se pode observar, assemelha-se aos modelos de maturidade desenvolvidos por Layne e Lee (2001) e Ruediger (2003). O estágio 4, referente aos serviços conectados, conformam, na realidade, o modelo perseguido pela Governança da Era Digital.

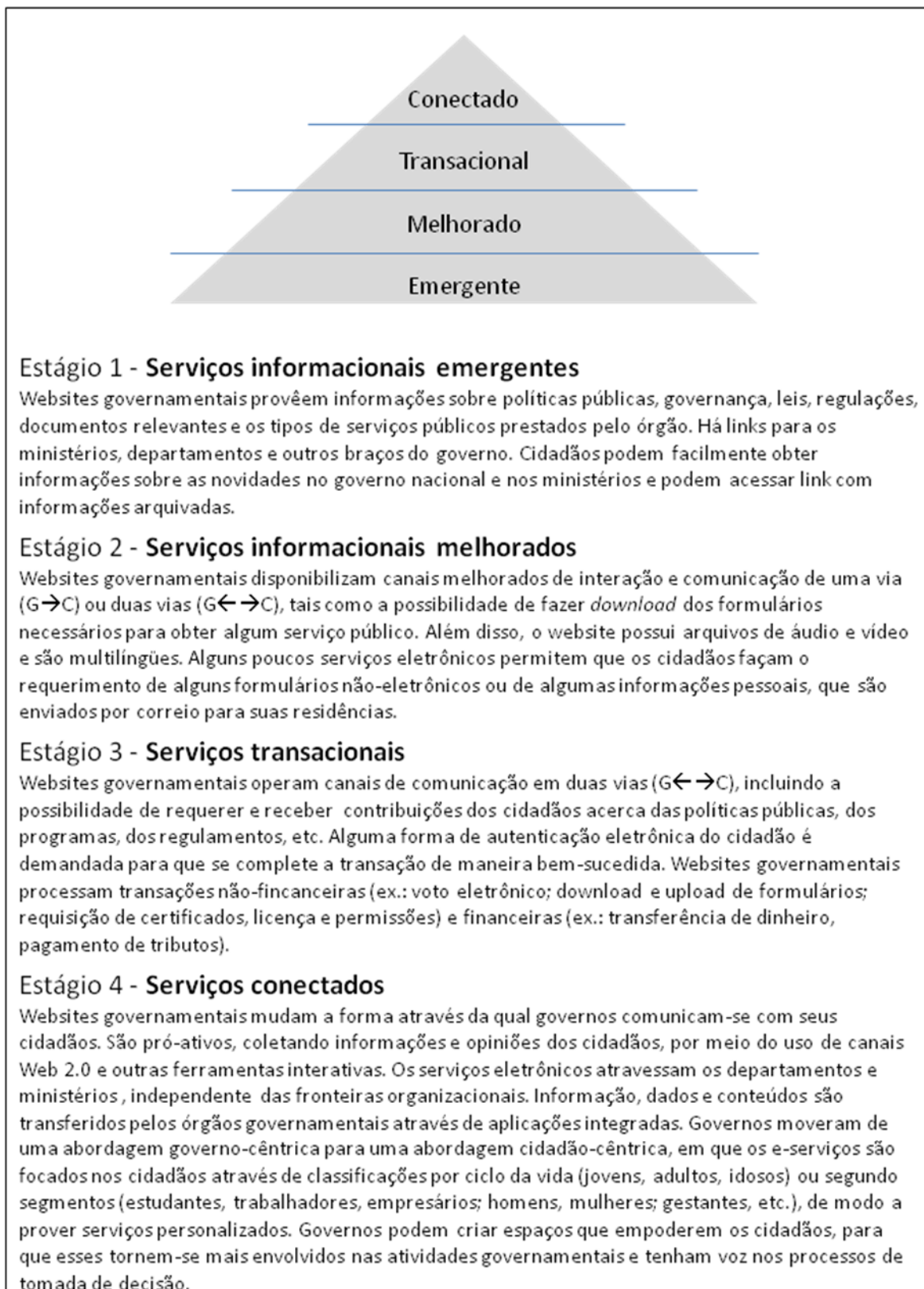
O *Telecommunication Infrastructure Index* avalia a penetração das TIC na sociedade, sendo um indicador relevante para a compreensão de elementos relacionados à Sociedade da Informação (como a inclusão digital, o acesso às TIC, ao mercado nacional de TIC), cuja existência e crescimento devem dar-se *pari passu* ao desenvolvimento do governo digital. O indicador é composto por cinco medidas: (i) número de computadores pessoais por cada 100 habitantes; (ii) número de usuários da Internet por cada 100 habitantes; (iii) número de linhas telefônicas por cada 100 habitantes; (iv) número de assinaturas de telefonia móvel por cada 100 habitantes; (v) número de assinantes de serviço de banda larga fixa por cada 100 habitantes. O valor do indicador é obtido pela média das cinco medidas, normalizado pelo resultado dos demais países.

Inclusão digital não significa apenas infraestrutura, mas também o desenvolvimento de conteúdo que os cidadãos achem importantes e úteis, a melhoria nos níveis de educação (de forma que os cidadãos sejam capazes de fazer uso da informação e do conhecimento) e o incentivo à sua participação do ambiente político-governamental. No intuito de medir esses aspectos, o Human Capital Index é composto por duas medidas: (i) a taxa de alfabetização adulta e (ii) a taxa de matrícula escolar combinada dos níveis primário, secundário e terciário. Normalizadas as duas medidas, o Índice de Capital Humano é obtido pela soma ponderada em $\frac{2}{3}$ para (i) e $\frac{1}{3}$ para (ii).

¹³⁸ Nos demais estudos, existia um estágio intermediário entre os *enhanced services* e os *transactional services*, denominado *interactive services* (NAÇÕES UNIDAS, 2008). Esse estágio e suas características foram incorporadas no estágio *enhanced services*, sem prejuízo à avaliação – dado que, com a evolução dos websites governamentais, estão cada vez mais disponíveis *transactional services*, tanto que o estudo de 2010 conferiu maior peso aos critérios relacionados a esse estágio (NAÇÕES UNIDAS, 2010).

¹³⁹ Informações acerca das perguntas aplicadas, ver, por exemplo, Nações Unidas (2010).

Fig. 32: Estágios do desenvolvimento dos serviços eletrônicos (Nações Unidas)



Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Nações Unidas (2008, 2010).

Por sua vez, o Índice de e-Participação visa a verificar a qualidade do quarto estágio do governo digital (serviços conectados). A ênfase recai sobre o uso que os governos fazem da Internet como ferramenta para prestar informação aos cidadãos sobre temas da agenda em pauta (*e-information sharing*), para interagir com atores interessados sobre os temas da agenda através de consultas públicas em meio eletrônico (*e-consultation*) e para engajar a população em processos de tomada de decisão (*e-decision making*). “O índice de e-participação é um indicativo sobre como os governos podem criar um ambiente em que os cidadãos sejam mais ativos e apoiadores” das políticas públicas (NAÇÕES UNIDAS, 2010, p. 84, *tradução nossa*). Os países são avaliados segundo o *desejo* de engajar seus cidadãos, promovendo a tomada de decisão coletiva e as ferramentas e prestando as devidas informações para facilitar o acesso dos cidadãos ao diálogo dos temas em debate (NAÇÕES UNIDAS, 2008).

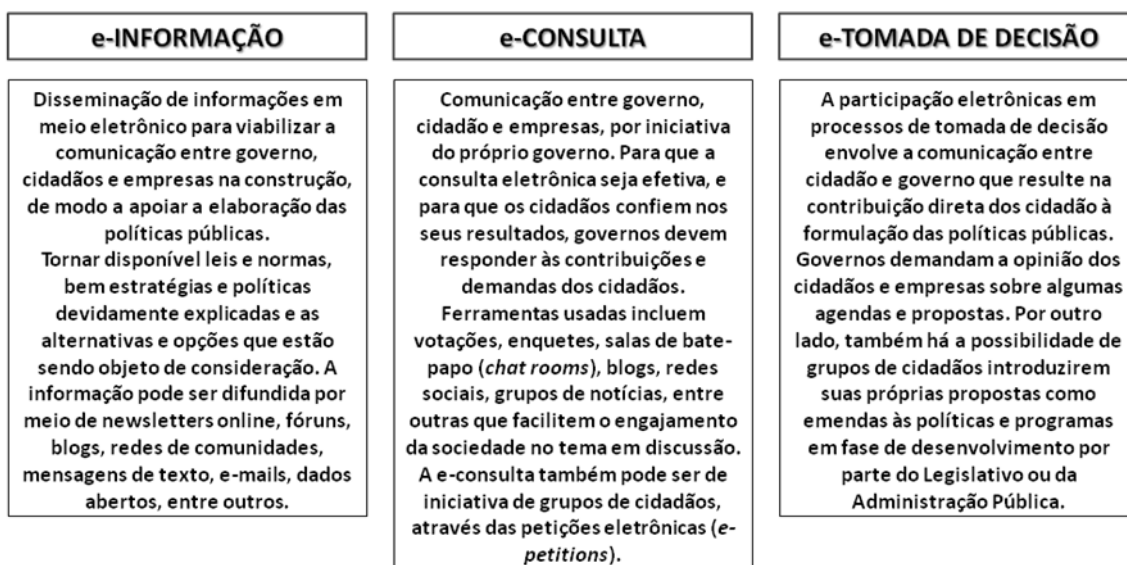
Uma consideração importante a ser feita, e que é avaliada pela metodologia da ONU, é a verificação da presença de mecanismos que garantam que as contribuições dos cidadãos serão processadas pelos governos e que esses respondam às contribuições. Nesse ponto, além das tradicionais formas de participação disponibilizadas nos websites, as redes sociais (Orkut, Youtube, Facebook, Twitter) são as ferramentas que mais têm sido utilizadas pelos governos, conformando o que ficou conhecido por Governo 2.0¹⁴⁰. Políticos e gestores provêm informações e respondem diretamente aos cidadãos, o que pode ajudar a sociedade a ter uma melhor compreensão da agenda pública, entre outros temas¹⁴¹. Dessa forma, a administração pública têm se feito presente em ambientes de interação comuns ao cidadão, aproximando-se de suas realidades – o que implica na necessidade de “políticos e tomadores de decisão ajustarem-se [à realidade da Web 2.0] e incorporarem-na a sua rotina de trabalho” (NAÇÕES UNIDAS, 2010, p. 84, *tradução nossa*). Trata-se, mais uma vez, da transformação da administração pública no sentido da Governança da Era Digital.

A Figura 33 apresenta as características das três medidas do Índice de e-Participação, cada uma somando quinze (15) pontos. A soma é normalizada e o resultado é o valor referente ao Índice de e-Participação do país.

¹⁴⁰ Ver nota de rodapé de número 32.

¹⁴¹ Trabalha-se aqui na esfera do “pode”; não se busca analisar o real uso que os governos de Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e Uruguai fizeram e fazem dessas ferramentas.

Fig. 33: Componentes da e-Participação (Nações Unidas)



Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Nações Unidas (2008) e Nações Unidas (2010).

Feitas as considerações metodológicas acerca dos Índices utilizados como *proxies* para os domínios e-serviços e e-democracia do governo digital¹⁴², passa-se a contrastar os resultados obtidos por Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e Uruguai nos anos de 2003, 2004, 2005, 2008 e 2010 – anos em que a *UN e-Government Survey* foi realizada – à cronologia do processo de institucionalização do governo digital nesses países.

3.2 e-Instituições e desempenho do governo digital: uma relação causal?

Feita a revisão da institucionalização do governo digital nos cinco países objetos de análise neste trabalho (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e Uruguai), esta seção dedica-se a contrastar as *e-instituições* presentes nesses países – reflexos do desenvolvimento do governo digital na esfera interna da administração pública (e-administração) – e os resultados obtidos na United Nations e-Government Survey para as variáveis *serviços eletrônicos* (e-serviços) e *participação eletrônica* (*proxy* da e-democracia). Busca-se, assim, relacionar os três domínios que compreendem o governo digital, analisando a existência ou não de uma relação causal

¹⁴² Uma vez mais, alerta-se para o cuidado que deve ser tomado ao utilizar a participação eletrônica como *proxy* para a democracia na Era Digital. Ver nota de rodapé de número 41.

entre maior presença de e-instituições e melhor desempenho dos e-serviços e da e-democracia.

Não se objetiva fazer uma análise minuciosa da avaliação que fora realizada pelo Department of Economic and Social Affairs da ONU para cada país na conformação do *e-Government Development Index* (EGDI) e do *e-Participation Index*. Essas informações, inclusive, não se encontram disponíveis de maneira desagregada. Ademais, embora sejam apresentados os valores relativos do EGDI, não será focado o estudo do Telecommunication Infrastructure Index e do Human Capital Index, por entender-se aqui que as políticas públicas que sustentam esses fatores perpassam instituições políticas e atores que vão além das e-instituições e do escopo do governo digital; envolvem, por exemplo, iniciativas de desenvolvimento da Sociedade da Informação e, de maneira mais ampla, desenvolvimento da indústria de TIC nacional, capacitação educacional, entre outros.

Nessas condições, em um primeiro momento desta seção é observada a evolução dos cinco países em conjunto para cada Índice e Indicador; uma breve análise é feita. Em seguida, resultados obtidos por cada país em 2003, 2004, 2005, 2008 e 2010 – anos em que a UN e-Government Survey foi realizada – são contrastados à cronologia de institucionalização do governo digital e ao nível de gasto do governo em bens e serviços de TIC nos países estudados¹⁴³. Com essa última análise é que se busca validar (ou não) uma inferência causal que relacione presença de e-instituições e desempenho do governo digital (nos domínios e-serviços e e-democracia).

A Tabela 2 apresenta os resultados alcançados por Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e Uruguai nos anos de 2003, 2004, 2005, 2008 e 2010 para o *e-Government Development Index* (EGDI). Conforme se pode observar a partir da Figura 34, que projeta esses valores, o país com maior crescimento observado no período de 2003 a 2010 foi a Colômbia, que passou de uma pontuação relativa de 0,443 em 2003 para 0,613 em 2010 – deixando, portanto, o último lugar no ranking dos cinco países, para alcançar a primeira posição neste ano. O maior crescimento do governo digital colombiano, segundo o EGDI, deu-se no período de 2008 a 2010. Em face oposta, esse mesmo período demarca a queda do Brasil no ranking; queda essa processada desde 2005, quando, até então, o país gozava de uma boa colocação. O Chile, após apresentar pontuação expressiva nas primeiras três pesquisas, despencou para patamares mais próximos à média dos cinco países, mas segue em uma boa colocação, atualmente atrás da

¹⁴³ Lembrando que os resultados não são absolutos e, por tratar-se de um ranking comparativo dos países, os valores foram normalizados – o que pode levar a maiores alterações de um ano para outro conforme o desempenho dos demais países em relação ao desempenho do país objeto de análise.

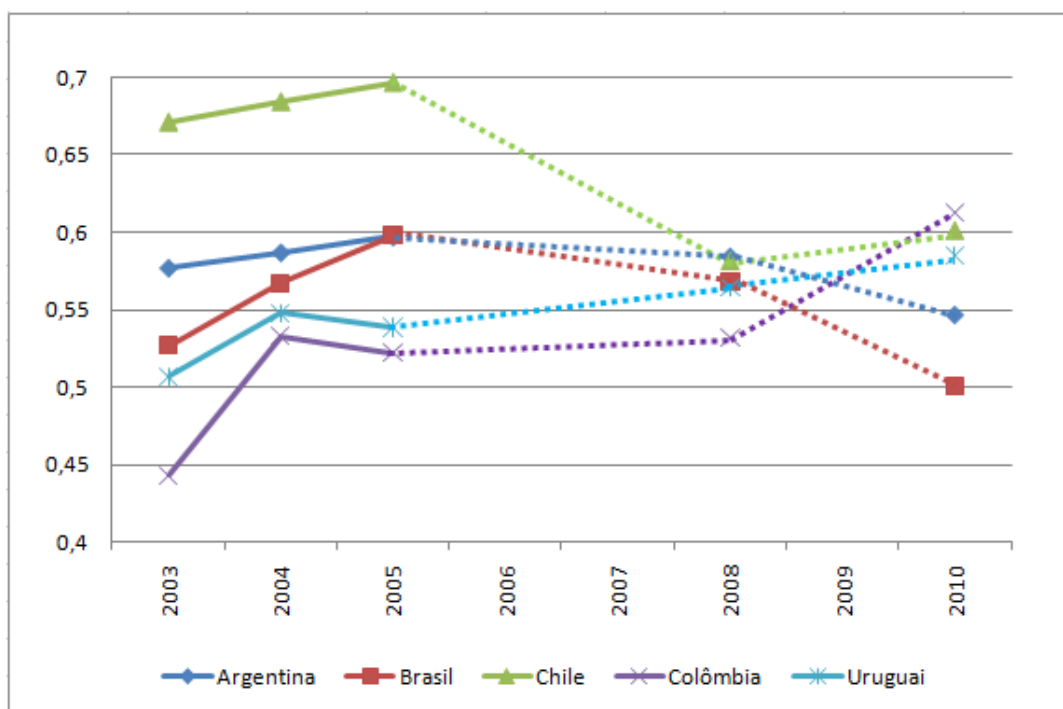
Colômbia. Argentina e Uruguai mantiveram-se praticamente constantes, havendo o primeiro experimentado uma queda ao longo dos anos, e o segundo, uma elevação na sua pontuação – a qual lhe garante, hoje, o terceiro lugar no ranking da América do Sul. Atualmente, no ranking mundial do EGDI, Colômbia, Chile, Uruguai, Argentina e Brasil ocupam, respectivamente: 31º lugar, 34º, 36º, 48º e 61º. No período de 2003 a 2010, Colômbia cresceu vinte e seis (26) posições, enquanto o Brasil caiu vinte (20) posições. Apesar da queda, o Chile manteve-se bem no ranking mundial, com uma média acima de 0,6 ponto, tendo caído apenas quatorze (14) posições em sete anos.

Tab. 2: e-Government Development Index (América do Sul)

	2003	2004	2005	2008	2010
Argentina	0,577	0,587	0,597	0,584	0,547
Brasil	0,527	0,567	0,598	0,568	0,501
Chile	0,671	0,684	0,696	0,582	0,601
Colômbia	0,443	0,533	0,522	0,532	0,613
Uruguai	0,507	0,548	0,539	0,565	0,585

Fonte: Elaboração própria, com base em Nações Unidas (2003, 2004, 2005, 2008, 2010).

Fig. 34: e-Government Development Index (América do Sul)



Fonte: Elaboração própria, com base em Nações Unidas (2003, 2004, 2005, 2008, 2010).

As Figuras seguintes (Figura 35, Figura 36 e Figura 37) permitem vislumbrar os resultados desagregados dos indicadores que compõe o EGDI, bem como apontar as características responsáveis pelas variações no Índice ao longo do período analisado. Conforme indicam, sobretudo no caso brasileiro e colombiano, os resultados referentes aos serviços eletrônicos (Online Service Index) são os que mais variaram de 2003 a 2010, acompanhando o encolhimento do EGDI do primeiro país e a expansão do segundo. Atualmente, Colômbia desponta entre os dez países líderes mundiais em matéria de serviços eletrônicos. O governo colombiano oferece grande quantidade de serviços transacionais em seus portais e uma série de serviços conectados. No Brasil, por sua vez, ainda predominam serviços informacionais, sendo os transacionais os que menos estão disponíveis¹⁴⁴. Chile também teve sua média reduzida no que toca os e-serviços, apesar do crescimento até 2005. Segue, no entanto, estando acima do 0,6 ponto, o que lhe confere a 18ª posição no ranking mundial desse indicador em 2010.

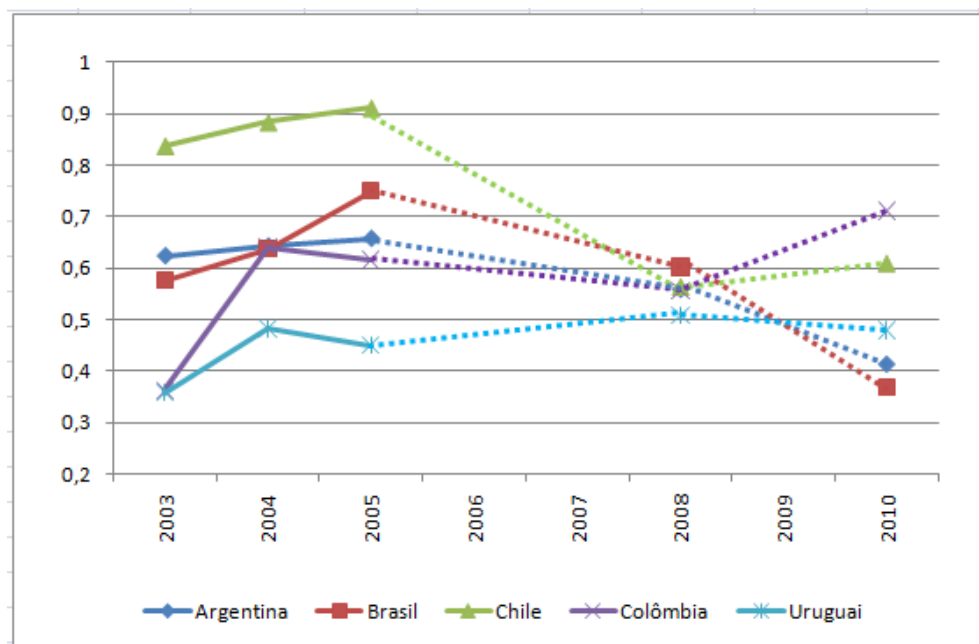
Outra variação interessante de ser observada refere-se à infraestrutura de telecomunicações, em que o Chile manteve-se estável ao longo dos anos (detendo inclusive um nível médio superior aos demais países sul-americanos). Colômbia e Argentina apresentaram um forte desenvolvimento de sua infraestrutura durante o período, seguidas de Brasil e Uruguai. Embora o crescimento apresentado, todos os países ainda contam com baixa penetração da infraestrutura de telecomunicações no ano de 2010. Uruguai e Chile, que detêm a maior proporção de assinaturas de banda larga, não chegam a bater a casa das 10 (dez) assinaturas para cada 100 habitantes. Os usuários da Internet chegam a 40 habitantes para cada 100 no Uruguai e na Colômbia, mas não ultrapassam os 34 no Brasil, Argentina e Chile. No entanto, a informação mais relevante que traz esse indicador está vinculada ao número de assinaturas de telefonia móvel. No Brasil, onde a penetração é a menor, tem-se 78,47 assinaturas para cada 100 habitantes. Na Argentina, esse número chega a 116,61. Evidencia-se, assim, a grande oportunidade do governo digital nos próximos anos, qual seja: o *m-government* (*mobile government*), isto é, o desenvolvimento de e-serviços compatíveis com aparelhos celulares, tanto utilizando tecnologias mais simples, como o SMS ou WAP, quanto avançando na tecnologia 3G, com a criação de aplicativos para smartphones ou sítios e portais na web com configurações adaptáveis a esse tipo de mídia eletrônica.

¹⁴⁴ Conforme nota metodológica da United Nations e-Government Survey 2010, dada a evolução do governo digital no mundo, maior peso foi dado aos serviços transacionais nessa avaliação – o que explica, em parte, a forte queda brasileira, uma vez não haver desenvolvido esse critério muito bem.

Por fim, em relação ao capital humano, entre 2005 e 2010, os países cujas variações merecem mais destaque são Colômbia e Chile; tendo o primeiro atingido o patamar brasileiro em 2010.

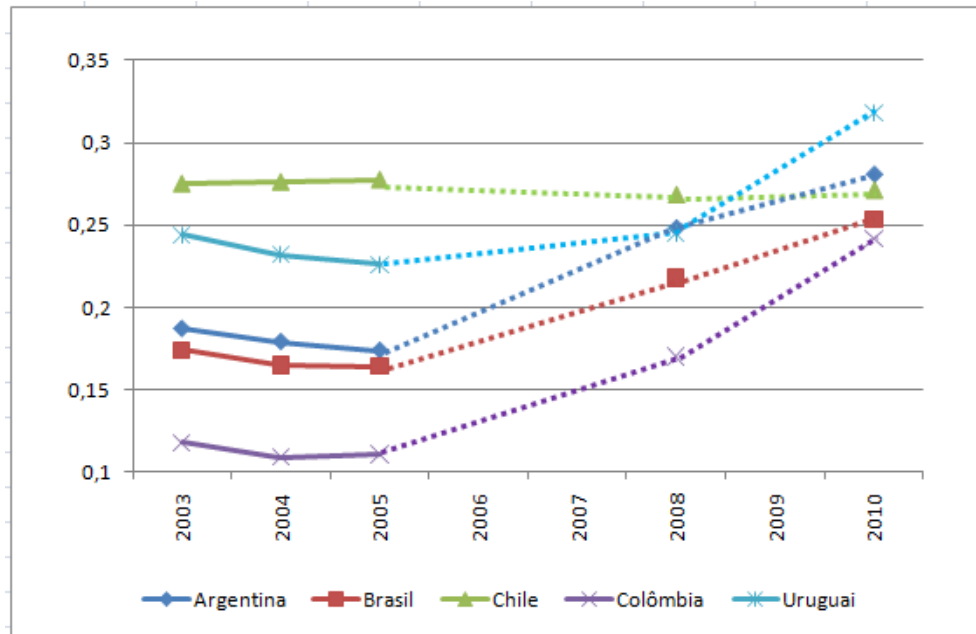
Nessas condições, dos três indicadores que compõe o EGDI, observar-se que o que mais impactou o resultado do Índice foi a evolução dos e-serviços, seguida do desenvolvimento da infraestrutura de telecomunicações.

Fig. 35: Online Services Index (América do Sul)



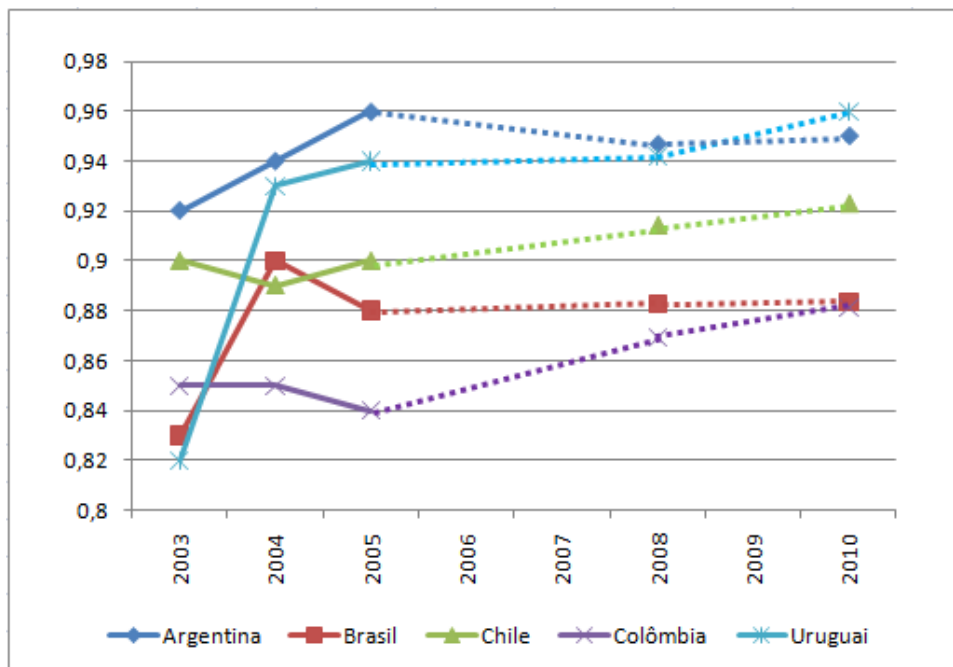
Fonte: Elaboração própria, com base em Nações Unidas (2003, 2004, 2005, 2008, 2010).

Fig. 36: Telecommunication Infrastructure Index (América do Sul)



Fonte: Elaboração própria, com base em Nações Unidas (2003, 2004, 2005, 2008, 2010).

Fig. 37: Human Capital Index (América do Sul)

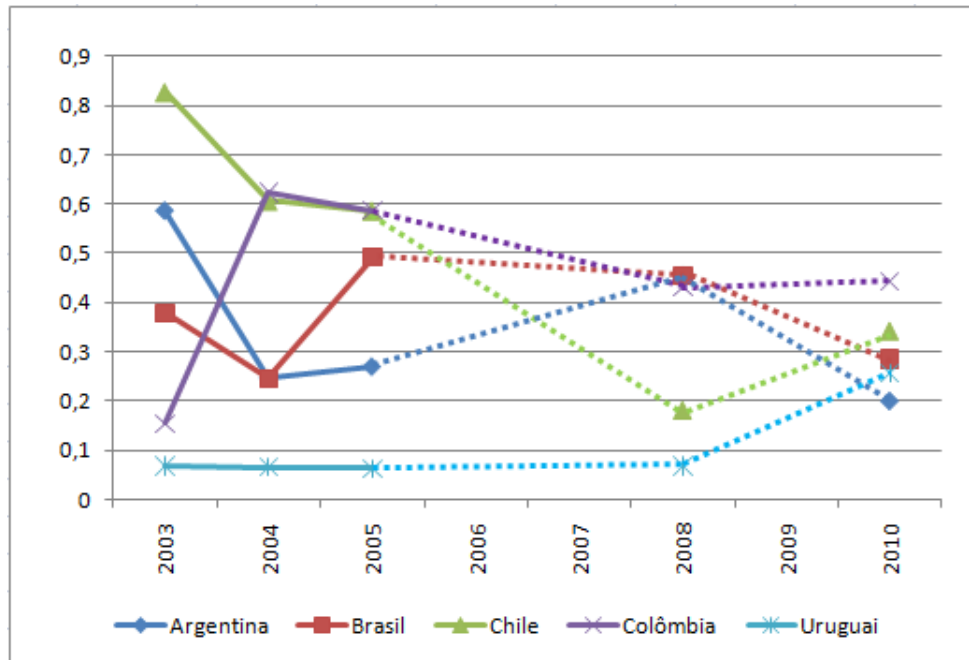


Fonte: Elaboração própria, com base em Nações Unidas (2003, 2004, 2005, 2008, 2010).

O Indicador e-Participação é o que mais apresenta variação ao longo dos anos, não mantendo uma linha de tendência perceptível para nenhum dos casos estudados (ver Figura 38). À primeira vista, os países que apresentaram excelentes resultados em 2003 viram sua pontuação decrescer ao longo do tempo – sobretudo o Chile. No entanto, não se pode esquecer que se trata de um índice normalizado. Em 2003, uma série de países não pontuou no Índice de e-Participação, fazendo com que as pontuações fossem menos descontadas do que, por exemplo, em 2008, quando mais países passaram a contar com ferramentas e características que promovem a participação eletrônica de seus cidadãos. Ademais, entre 2008 e 2010, houve a inclusão de uma série de novos critérios à avaliação, de modo a captar a evolução das ferramentas de interação em duas vias (G2C e G2B), sobretudo o desenvolvimento da Web 2.0 e das redes sociais. Como já explicitado acima, a realização do Governo 2.0 não depende apenas da incorporação das novas ferramentas aos tradicionais sítios e portais eletrônicos governamentais. Depende, sim, da modificação da postura da burocracia e dos gestores público em relação às contribuições e demandas dos cidadãos, que passam a ser colocadas diretamente nas redes sociais. Isso implica o governo buscar interagir diretamente nos ambientes de relacionamentos próprios dos cidadãos, extravasando as fronteiras dos sítios e portais governamentais. Trata-se, pois, de uma característica inerente à Governança da Era Digital, que será mais ou menos exercida conforme for institucionalizado o governo digital e segundo o próprio modelo de democracia que o país apresenta¹⁴⁵. Nesse indicador, a Colômbia também é o país com melhor desempenho em 2010 (26º no ranking mundial), seguida de Chile, Brasil, Uruguai e Argentina (essa em 58º lugar).

¹⁴⁵ Trata-se, sobretudo, de uma característica inerente ao desenvolvimento da democracia de cada país, cuja análise foge do escopo deste trabalho.

Fig. 38: e-Participation Index (América do Sul)



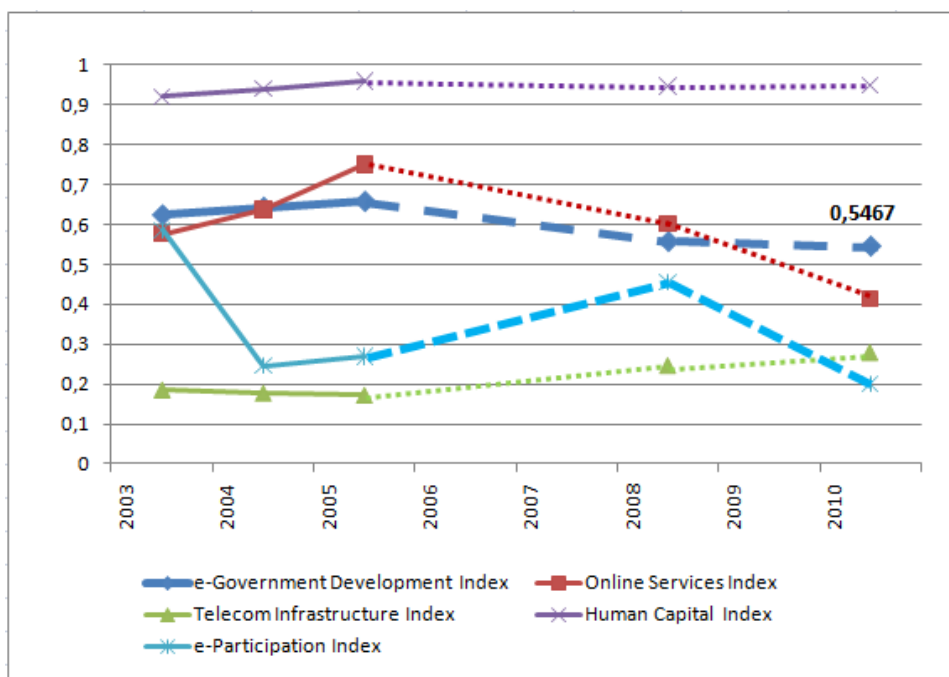
Fonte: Elaboração própria, com base em Nações Unidas (2003, 2004, 2005, 2008, 2010).

Uma vez realizada essa breve análise do desempenho dos cinco países em perspectiva comparada, cabe agora contrastar os resultados de cada país à institucionalização do governo digital no âmbito das administrações públicas nacionais.

A Figura 39 ilustra os resultados da Argentina para o Índice EGDI e o Índice e-Participação, bem como valores referentes aos indicadores de e-serviços, telecomunicações e capital humano (componentes do EGDI). Como apresentados no Capítulo 2, no período anterior a 2005, os programas e projetos envolvendo o tema das TIC envolviam antes a promoção da Sociedade da Informação que o governo digital em si. Entretanto, o emprego das TIC já era trabalhado como componente estratégico do Plan Nacional de Modernización del Estado. Com efeito, os resultados do EDGI se mostraram positivos para 2003, 2004 e 2005. O primeiro passo no sentido de uma ação concertada de governo digital na Administración Pública Nacional deu-se, de fato, no ano de 2005, com o lançamento do Plan Nacional de Gobierno Electrónico (PNGE). Em 2008, Argentina figuraria como primeira colocada no ranking do EGDI na região. Segundo a Survey, esse desempenho esteve mais relacionado “primeiramente a um crescimento no indicador de infraestrutura, com maiores aumentos nas assinaturas de telefonia móvel e no número de PCs” (NAÇÕES UNIDAS, 2008, p.30, *tradução nossa*). A criação de ferramentas de e-participação no portal nacional também

garantiram ao país uma boa avaliação nesse Índice (NAÇÕES UNIDAS, 2008). Lacunas do PNGE no tocante a projetos e planejamento seriam percebidas em 2008-2009, conformando a realização de duas novas iniciativas: a Agenda Digital (no âmbito da Sociedade da Informação) e o Plan Estratégico Federal de Gobierno Electrónico (PEFEGE) – cuja formulação iniciou-se em 2009 e ainda encontra-se em fase de elaboração e apreciação por parte do governo e atores interessados. Nesse interstício, a pontuação argentina decresceu em 2010. No entanto, as iniciativas recentes referentes à interoperabilidade (o Componente é lançado em 2008), à Agenda Digital e ao PEFEGE podem dar um novo passo do sentido da institucionalização do governo digital no país, de modo a apresentar melhores resultados nos próximos anos. É possível também, por outro lado, que o governo digital argentino estanque, caso os que vierem a compor a alta administração não o assumam como pertencente ao rol de políticas públicas preferenciais. A governança de TIC não é um tema amplamente tratado na APN ainda, e a inexistência de GCIO pode vir a dificultar o alinhamento entre os objetivos institucionais dos órgãos governamentais e o emprego das tecnologias. A avaliação da Survey em 2010 aponta ainda uma predominância de serviços informacionais (41%) e informacionais melhorados (31%), contando com poucos transacionais e conectados – tipos de serviços que dependem da maior institucionalização do governo digital (NAÇÕES UNIDAS, 2010).

Fig. 38: Desempenho do Governo Digital na Argentina (2003-2010)

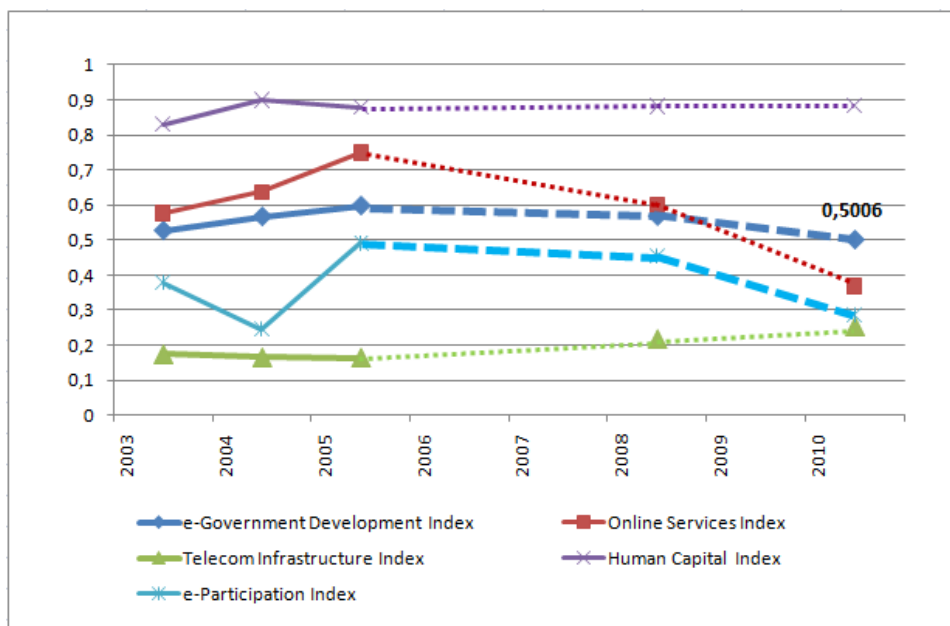


Fonte: Elaboração própria, com base em Nações Unidas (2003, 2004, 2005, 2008, 2010).

A institucionalização do governo digital no Brasil, como fora observado, teve algum impulso no ano 2000, com a Proposta de Política de Governo Eletrônico que culminou com a criação do CEGE. A criação do Departamento de Governo Eletrônico em 2004 (e o lançamento do portal e.Gov.br) não seria suficiente para assegurar um bom desempenho do governo digital na Administração Pública Federal, cujos resultados começaram a decair após a avaliação positiva de 2005 (ver Figura 39). Apesar do progressivo desenvolvimento dos padrões de interoperabilidade e-PING e de algumas recomendações do DGE para o desenvolvimento de e-serviços, as ações da SLTI, secretaria-executiva do CEGE, ainda carecem de transversalidade e cogência – o que reflete, por exemplo, na dificuldade de se expandir o uso da e-PING e da Arquitetura Referencial para todos os órgãos da APF. A inexistência de GCIO também dificulta o emprego alinhado das TIC às políticas públicas dos órgãos. O próprio CEGE muito pouco atuou depois de 2003, e o SISP acordou apenas em 2008, após anos hibernando. A governança de TIC, iniciada em 2008, ainda não mostrou seus resultados, mas é provável que se faça sentir nos próximos anos. Os núcleos de apoio que foram criados este ano no SISP podem vir a desempenhar importante papel na promoção transversal de padrões, visto que a elaboração dos PDTI tornou-se pré-condição à contratação de bem e serviços de TIC. No entanto, o tema do governo digital em si não será abordado nesses núcleos, uma vez a competência limitada do SISP à matéria da governança das tecnologias. A maior lacuna no caso brasileiro, afora a falta de apoio político da alta administração, segue sendo a falta de planejamento e de um programa de governo digital no nível federal e setorial – depois da Proposta de 2000-2002, nenhum planejamento de fato foi elaborado, e o documento de 2004 limitou-se a elaborar algumas vagas diretrizes. O Plano Nacional de Banda Larga, porém, pode ser o reinício de uma estratégia mais ampla do emprego das TIC no desenvolvimento, embora não se tenha mencionado nenhuma relação direta desse com o governo digital no Brasil. O Portal Brasil, portal *one-stop-shop* do governo que acaba de ser lançado, não teve ainda seus impactos captados pela Survey. Assim, em 2010, o estudo demonstra a predominância de serviços informacionais (56%) e poucos serviços transacionais e conectados (8,5 e 16%, respectivamente)¹⁴⁶ (NAÇÕES UNIDAS, 2010).

¹⁴⁶ Lembrando que, no ano de 2010, a United Nations e-Government Survey dispensou maior peso aos serviços transacionais – justamente os que menos foram identificados no caso brasileiro (NAÇÕES UNIDAS, 2010).

Fig. 39: Desempenho do Governo Digital no Brasil (2003-2010)



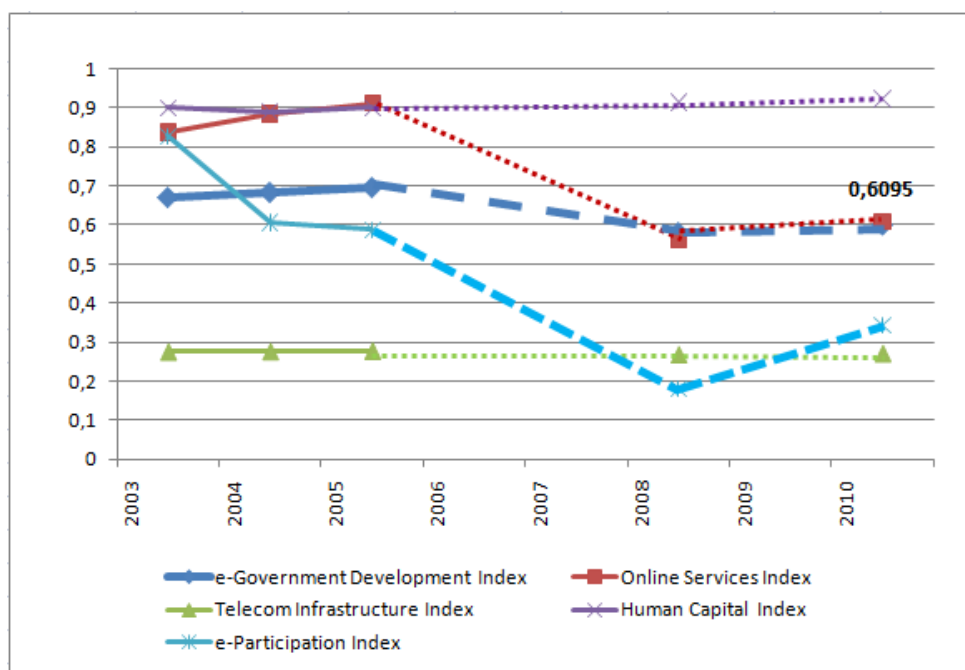
Fonte: Elaboração própria, com base em Nações Unidas (2003, 2004, 2005, 2008, 2010).

O bom desempenho do governo digital no Chile segue seu forte processo de institucionalização. O período anterior a 2005, cujos resultados estão de sobremaneira acima da média sul-americana, reflete tanto a formação do Comité de Ministros de las TI, que concertou o emprego das TIC na Administración Pública Nacional, seguida da vinculação do governo digital à agenda de reforma administrativa (PRYME) – a qual levou à criação da Agenda de Gobierno Electrónico (2002-2005). A implantação da figura do GCIO também deve ser vista como responsável pelos bons resultados (Figura 40). A Agenda Digital 2004-2006 – em que o governo digital figura como uma das áreas de ação – aparenta não ter sustentado a excelente pontuação de 2005, e em 2008 o país experimenta uma queda no ranking. Apesar da queda na pontuação do país em 2008, em relação à pesquisa anterior de 2005, o EGDI chileno seguiu sendo o mais alto da região¹⁴⁷. A Estrategia Digital, o novo Comité de Ministros, o Plan de Acción Digital e a plataforma de interoperabilidade, lançados no período de 2007-2009, podem estar por trás da melhoria dos resultados apresentados em 2010. O Portal ChileClic, lançado em 2009, é um portal *one-stop-shop* sofisticado em comparação ao portal dos demais países, contando hoje com um grande número de serviços

¹⁴⁷ O que pode evidenciar, porém, modificação nos critérios de avaliação, sem prejuízo da metodologia. Em 2007-2008, por exemplo, novas questões foram introduzidas na avaliação do Online Services Index (Web Measure Index, em 2008) para os estágios melhorado/interativo, transacional e conectado. “Isso teve claramente um impacto na distribuição dos pontos, uma vez que países que faltarem com alguns desses [novos] critérios perderiam vários pontos, enquanto que nos anos anterior isso [os critérios] valeram apenas um ponto” (NAÇÕES UNIDAS, 2008, p. 220, tradução nossa).

transacionais e um crescente número de serviços conectados (NAÇÕES UNIDAS, 2010). A avaliação da Survey de 2010 aponta a presença de 39% de serviços do tipo transacional, o que evidencia uma progressiva integração *back office* (favorecida pela plataforma PISEE) e uma eficaz coordenação das diferentes iniciativas, serviços, e projetos de governo digital no país. Nesse ponto, a Secretaría-Ejecutiva de la Estrategia Digital, os GCIOs e o Comité de Ministros têm tido um papel fundamental.

Fig. 40: Desempenho do Governo Digital no Chile (2003-2010)

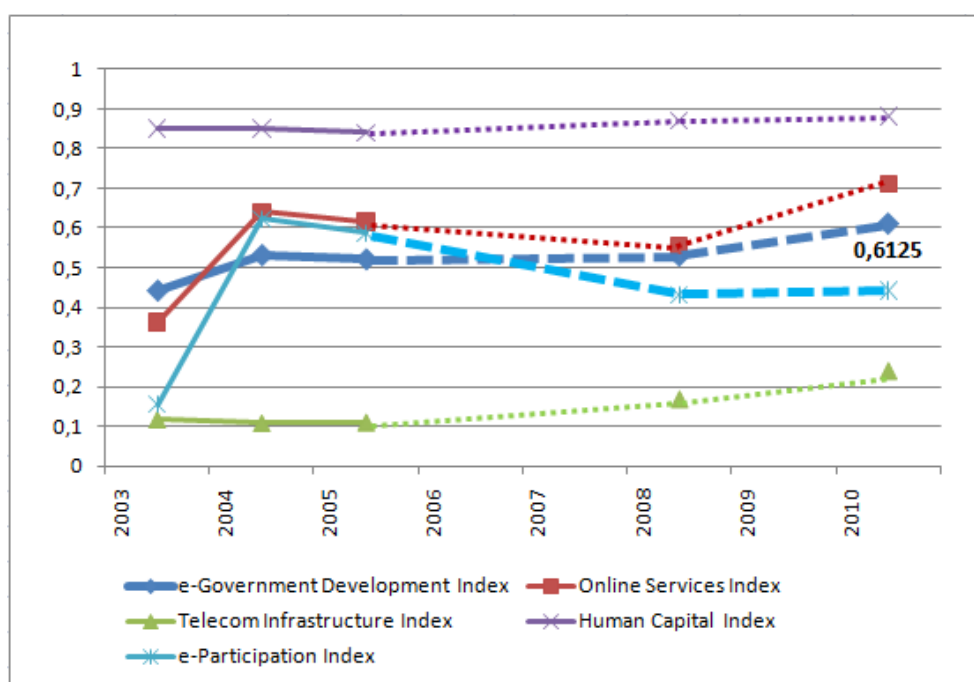


Fonte: Elaboração própria, com base em Nações Unidas (2003, 2004, 2005, 2008, 2010).

Ao observar a evolução do desempenho do governo digital na Colômbia (Figura 41), é possível enquadrar dois momentos principais: 2003 a 2005 e 2008 a 2010. Esses dois momentos englobam os maiores esforços no sentido da institucionalização do tema na Administración Pública Nacional colombiana e condizem com saltos no EGDI do país. Em 2003, houve a criação da Junta Directiva de la Agenda de Conectividad, no Ministerio de Comunicaciones, e foi criada a Coinfo, responsável pela coordenação e concertação interministerial. Apoiada pela Vice-Presidência, a Coinfo aproximou a agenda do governo digital à alta administração. Além disso, em 2003 o tema passou a estar diretamente vinculado à reforma administrativa através do PRAP. Não há muita variação entre os resultados de 2005 e 2008 (embora se observe o crescimento do Telecommunication Infrastructure Index)

diferentemente dos de 2008 e 2010, em que é possível verificar um crescimento no indicador de e-serviços e de telecomunicações, acompanhado pelo crescimento do EGDI – a tal ponto que conferiu o primeiro lugar à Colômbia no ranking da América do Sul. Nesse contexto, vale lembrar o lançamento da Estrategia Gobierno en Línea, do Plan de Acción Gobierno en Línea e da Política de Interoperabilidad em 2008, além do GEL-XML em 2009. A plataforma Tramitador En Línea, lançada este ano, pode vir a assegurar um desempenho positivo crescente do governo digital colombiano. Há de se considerar, ainda, que os programas de expansão da infraestrutura de TIC no país, levados ao cabo pelo agora Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, também são responsáveis pelo progresso do EDGI colombiano. Atualmente, o Portal Gobierno en Línea é um *one-stop-shop* que conta com uma grande variedade de serviços e trâmites, em sua maioria transacionais, contando com uma série de ferramentas de personalização e espaços dedicados à e-participação. Tal como no caso chileno, o estágio em que se enquadra a maioria dos e-serviços atualmente (41 % transacionais e 12% conectados) (NAÇÕES UNIDAS, 2010) sugere a efetiva coordenação e transversalidade das ações por parte do Ministerio de Comunicaciones, apoiada pela liderança da Coinfo, além da adoção de e-instituições de interoperabilidade.

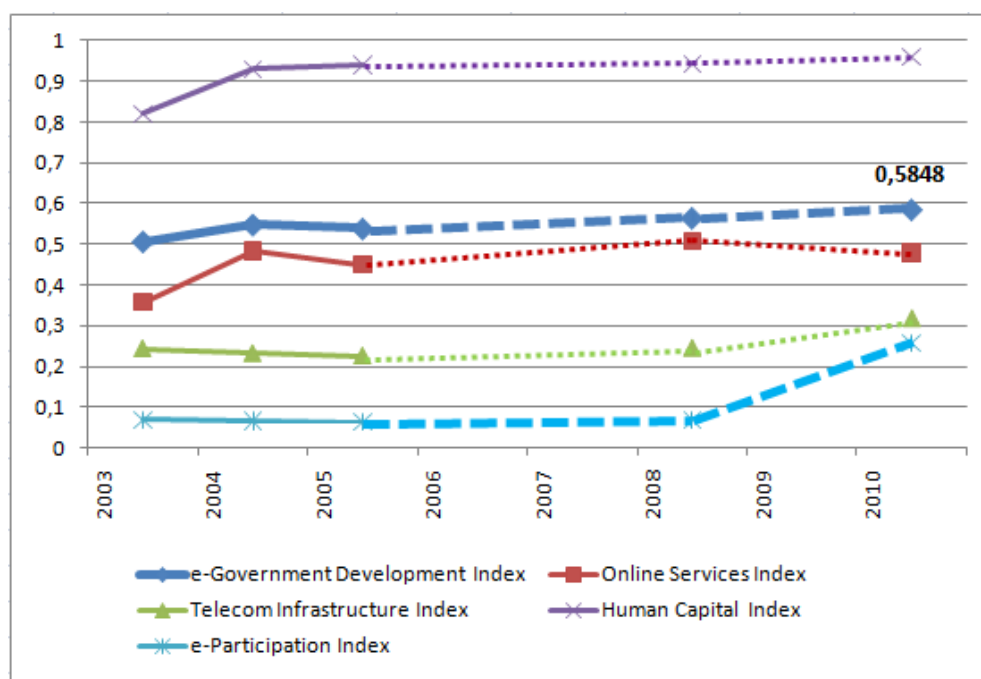
Fig. 41: Desempenho do Governo Digital na Colômbia (2003-2010)



Fonte: Elaboração própria, com base em Nações Unidas (2003, 2004, 2005, 2008, 2010).

Por fim, no tocante ao desempenho do governo digital no Uruguai no período considerado, é possível destacar uma tendência crescente, que acompanha o surgimento das e-instituições (ver Figura 42). A criação do Directorio de Gobierno Electrónico e do Coordinador Gubernamental de las TI são os pontos marco de 2003, ao qual se sucede um crescimento na pontuação de todos Índices e indicadores do país na Survey de 2004. Apesar da crise de 2002, o estabelecimento e atuação da AGESIC desde 2005, como órgão de coordenação e execução do governo digital junto à Presidencia de la República, pode ter tido impacto direto no bom desempenho apresentado em 2008. A Agenda Digital Uruguay 2008-2010, somada ao lançamento da plataforma de interoperabilidade PGES_uy e ao PDGE e aos PDI (que vêm sendo elaborados desde 2009) têm servido à coordenação e operacionalização dos serviços eletrônicos disponibilizados no Portal del Estado Uruguayo – cujo desenvolvimento reflete-se no crescimento do EGDI uruguaio, bem como no Índice de e-Participação. Em 2010, do total de e-serviços identificados, cerca de 14% já encontravam-se no estágio conectado e 24% no transacional (NAÇÕES UNIDAS, 2010). Essa distribuição tende a melhorar, ao passo que se expandir o uso da PGES_uy e se colocarem em prática e em harmonia o PDGE e os PDI.

Fig. 42: Desempenho do Governo Digital no Uruguai (2003-2010)



Fonte: Elaboração própria, com base em Nações Unidas (2003, 2004, 2005, 2008, 2010).

Finalizada essa breve análise contrastando a institucionalização do governo digital na Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e Uruguai, chegamos às considerações e às conclusões que seguem.

Embora não tenha havido mudança na fundamentação metodológico do Índice de e-Participação, mostrou-se difícil fazer uma avaliação da evolução dos resultados sem a posse dos dados desagregados e sem conhecimento dos critérios que compuseram a avaliação do Índice em cada ano; critérios esses que, sobretudo em 2010, sofreram alterações, como a introdução das ferramentas Web 2.0. Nessas condições, para manter o estudo dos impactos das e-instituições sobre o domínio da e-democracia, processou-se alternativamente a análise da composição do indicador de e-serviços (Online Services Index), buscando verificar se a maior presença de serviços classificados como *conectado* (os quais compõe características de e-participação) reflete-se na maior pontuação aferida ao Índice de e-Participação. Essa relação foi testada de duas maneiras: I) no âmbito do país, comparando os resultados do Índice de e-Participação e o número de *connected services* identificados nos anos de 2005, 2008 e 2010; II) comparação entre os países, contrastando o ranking do Índice de e-Participação ao ranking do número de *connected services* identificados em 2005, 2008 e 2010. Na experimentação do tipo I, apenas o Uruguai teve a relação entre a pontuação do Índice de e-Participação e o número de *connected services* validada¹⁴⁸. Na experimentação do tipo II, nenhuma correlação entre o ranking do Índice e o ranking dos serviços do tipo conectado foi encontrada¹⁴⁹. Sendo assim, por falta de uma tendência observável ao Índice de e-Participação e pela não-verificação de uma tendência para a alternativa ‘serviços conectados’, ao fim desse estudo não se consegue validar, para os casos aqui selecionado, uma relação causal entre e-instituições e e-democracia.

No entanto, não se assume aqui que essa relação de fato não existe – para os casos selecionados e demais casos possíveis –; apenas afirma-se que a *proxy* utilizada para medir o desempenho da e-democracia não se mostrou viável para indicar (ou refutar) uma inferência causal. Ademais, repete-se, não se pode esquecer que, de maneira indireta, o domínio da e-democracia está contemplado no *e-Government Development Index*, ao passo que o Online

¹⁴⁸ Para os anos de 2005, 2008 e 2010, a pontuação recebida pelo Uruguai para o Índice de e-Participação foi, respectivamente: 0,0635; 0,0682 e 0,2571. Nesses anos, foi identificado nos sítios governamentais avaliados o montante de 0, 5 e 36 serviços de maturidade *conectada*. Essa mesma correlação entre maior pontuação no Índice e maior número de e-serviços do tipo conectado não é verificada nos demais países.

¹⁴⁹ Por exemplo, para o ano de 2008, o ranking do Índice de e-Participação indica a ordenação Argentina e Brasil (empatados), Colômbia, Chile e Uruguai, enquanto o ranking de serviços do tipo conectado para esses mesmos países os coloca na ordem Colômbia, Brasil e Chile (empatados), Argentina e Uruguai. Apenas o Uruguai detém a mesma posição nos dois rankings em 2008.

Services Index avalia a presença de serviços no estágio *conectado*. Cabe analisar, então, a validação (ou não) da relação causal entre e-instituições e EGDI.

Considerando as e-instituições de cada país e contrastado-as à pontuação obtida por cada um dos cinco países em 2003, 2004, 2005, 2008 e 2010, é possível afirmar que, sim, a presença de e-instituições impacta positivamente o desempenho do governo digital (medido através do EGDI). Chile e Colômbia – o primeiro com e-instituições presentes desde o início do período de referência, e o segundo com a criação e o desenvolvimento de grande número de e-instituições ao longo desse intervalo – são os países que, atualmente, apresentam os melhores desempenhos no ranking da América do Sul (e, inclusive, figuram dentre os 35 melhores do mundo). Mesmo não tomando o EGDI em seu conjunto e analisando apenas o domínio dos e-serviços (Online Services Index), ambos os países seguem sendo os que detêm as melhores médias na região. A presença de e-instituições que lhes garantam coordenação e concertação, bem como o apoio político necessário por parte da alta administração, têm relação direta com o desempenho do governo digital nesses países. A Colômbia, sobretudo, ao deter um plano de governo digital no âmbito nacional e territorial, poderá ver esse resultado se consolidar com o tempo, a ponto de ver processar-se uma verdadeira de e-transformação no país.

O Brasil, por sua vez, é o país que menos desenvolveu e-instituições no período de 2004 a 2008, o que prejudicou o desenvolvimento de seu governo digital. Renovados esforços fazem-se presentes desde 2008 no que toca o planejamento da governança de TIC. Esse fato também pode ser um impulso à expansão do uso dos padrões e da arquitetura de interoperabilidade. Insiste-se, porém, na necessidade de realização de um planejamento amplo e transversal do governo digital na APF (no âmbito nacional e setorial), sem o qual a implantação da Governança da Era Digital verá seu desenvolvimento dificultado no país.

Ademais, a breve análise dos gastos governamentais em TIC realizados no mesmo período não permite afirmar uma correlação direta entre investimentos de grande soma em bens, serviços e recursos de TIC e desempenho do governo digital. Enquanto Colômbia e Chile detêm os melhores desempenhos, é o Brasil que apresenta a maior média de gasto, ao passo que é o país que, atualmente, apresenta o menor desempenho dentre os cinco estudados. Chile, por sua vez, detém a menor média de gasto do governo em TIC, tanto como proporção do gasto total no país, como em proporção do PIB.

Deve-se advertir, de antemão, que as conclusões aqui alcançadas não são generalizáveis, devido o pequeno número de casos analisado. No entanto, para o universo de

análise dos cinco países é possível afirmar que, sim, há uma relação causal entre e-instituições e desempenho do governo digital. Nessas condições, a hipótese nula inicial do trabalho é refutada, e a hipótese alternativa se confirma. O desempenho do governo digital depende da institucionalização de novas organizações e procedimentos característicos da Era Digital nas administrações públicas e suas burocracias. As e-instituições são as peças chave para assegurar a coordenação dos esforços e a mobilização de atores e de recursos no sentido da realização das transformações no interior da administração pública; transformações essas necessárias para sustentar o desenvolvimento de um governo integrado, fluído e focado no cidadão.

CONCLUSÃO

A década de 1980 presenciou o início de um movimento de reforma do aparelho do Estado burocrático-racional que havia se constituído e desenvolvido ao longo do século XX. Diante da crise fiscal e da estagnação econômica da *década perdida*, à rigidez da norma se interporia um modelo de administração pública flexível e descentralizado, batizado de Novo Gerencialismo Público (NPM). Pregando a redução do tamanho do Estado, o NPM promoveu a privatização e a terceirização de áreas antes sob atuação e produção estatal. Além disso, buscou dinamizar a administração pública, aumentando a autonomia de agências e substituindo o controle da norma pelo controle por resultados, dos quais dependeria a alocação de recursos. Essa agencialização, porém, acabou levando a uma excessiva competição interagências, minando iniciativas de cooperação e compartilhamento e reproduzindo uma variável irracional de duplicidade de esforços, processos, sistemas e bases de dados.

O ônus dessa duplicidade recai não apenas sobre o governo, que acaba despendendo recursos escassos em sistemas e ações que melhor funcionariam se sincronizados. Recai, principalmente, sobre o cidadão, que se vê obrigado a percorrer por si as inúmeras etapas para a consecução de um processo administrativo ou serviço público, tendo de fornecer várias vezes as mesmas informações e apresentar documentos e certificados oficiais já emitidos pelo próprio governo. Ademais, devido à autonomia dos órgãos e a conseqüente falta de comunicação e interoperação desses, multiplicam-se os centros de decisão, e os cidadãos vêm dificultada não só a realização de suas demandas, mas também sua possibilidade de participação na formulação das políticas públicas que diretamente os afetam.

Com efeito, um movimento contrário às reformas gerencialistas surgiu em meados da década de 1990, sobretudo na América Latina. Sem definir um receituário de reformas ao nível do governo, mas elaborando uma alternativa de desenvolvimento e de maior participação democrática, a busca por uma Administração Pública Societal (SPA) pôs em evidência a reivindicação por maior participação da sociedade civil na condução da vida política e da gestão pública do país. A iniciativa de criação de instrumentos que possibilitassem um maior controle social das ações estatais está por trás da SPA. De fato, a Administração Pública Societal reflete um cenário que ainda hoje se desenvolve, sem ter chegado a uma fórmula única (e sem mesmo pretender chegar a ela). Trata-se do debate sobre

a governança, cujo viés participativo e em prol da transparência da administração conforma-se sob o signo da *governança responsiva*.

Como subproduto desses movimentos de reforma do Estado, ou mesmo como síntese deles, um novo modelo de administração pública vem se desenvolvendo, no qual as Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) atuam como ferramentas não apenas estratégicas, mas essenciais. A Governança da Era Digital (DEG) utiliza-se das TIC para superar os empecilhos causados pela agencialização e descentralização gerencialista e para ampliar os canais de interação e transação existentes entre os órgãos governamentais e entre esses e a sociedade. A DEG visa a promover a reintegração das áreas de atuação dos órgãos do governo em grandes grupos interligados e coesos, capazes de servir ao cidadão de forma fluida e personalizada. Sugere uma nova forma de administrar, cujo foco deixa de ser os resultados e os processos internos da administração, passando a atuar no sentido de atender as necessidades e demandas dos usuários dos serviços públicos, de maneira eficaz, efetiva e inovadora. São inúmeras as possibilidades que as TIC colocam aos governos no sentido de interligação de sistemas, de criação de novas formas de prestação de serviços (eletrônicos, sem intermediação, disponíveis 24x7, passíveis de co-criação) e de participação democrática. Com efeito, a Governança da Era Digital materializa-se em três grandes domínios (a e-administração, os e-serviços e a e-democracia), que compõe o que ficou chamado de *governo digital*.

No entanto, como visto ao longo deste trabalho, apenas a aplicação e emprego das TIC aos tradicionais processos de governo não conformam a realização das transformações que acompanham a DEG. O governo digital é antes uma questão política que técnica. Por conseguinte, o desenvolvimento de instituições especializadas e de novas competências de atuação e coordenação são pré-requisitos para criar, adquirir, adaptar, difundir e utilizar as novas tecnologias, bem como para sincronizá-las às reformas administrativas, aos investimentos, às inovações em matéria de gestão, às mudanças organizacionais correspondentes e, sobretudo, à realização das políticas públicas (HANNA, 2007). Por conseguinte, no domínio da e-administração, observa-se o surgimento de instituições políticas características da Era Digital: as e-instituições.

Longe de sugerir-se um conjunto de instituições único e aplicável a todos os países (HANNA, 2007), percebe-se, porém, a reprodução de certas e-instituições nos governos centrais dos países que têm levado ao cabo iniciativas de governo digital, de maneira mais ou menos semelhante conforme os mecanismos de governança, as estruturas organizacionais e as

competências dos órgãos governamentais (HANNA, 2007). Com base na revisão bibliográfica, em entrevistas (presenciais e por via eletrônica) com autoridades e gestores da área e na observação e experiência obtida a partir da realidade brasileira, seis e-instituições principais foram identificadas: 1) programa estruturado de governo digital (no nível nacional e setorial), 2) estratégias de interoperabilidade (padrões, arquitetura e operação via plataforma), 3) estratégias de governança de TIC (plano nacional e planejamento setorial), 4) carreira de *Government Chief Information Officer* (GCIO), 5) liderança institucionalizada da alta administração e, por fim, reunindo e coordenando as demais, 6) arranjos institucionais de e-liderança.

Reconhecendo a relevância dessas e-instituições no desenvolvimento da Governança da Era Digital, o desenho de pesquisa deste trabalho buscou analisá-las sob a idéia de construção e fortalecimento da capacidade estatal, em vistas da melhoria do exercício dos direitos de cidadania e do fortalecimento da democracia. Além de identificar as e-instituições, teve-se como objetivo verificar a existência (ou não) de uma relação causal entre a presença de e-instituições e o desempenho do governo digital, enquanto política pública de promoção de serviços eletrônicos de melhor qualidade e como espaço para a promoção da democracia eletrônica. Tendo como lente analítica o Novo Institucionalismo Empírico, buscou-se relacionar, assim, os três domínios do governo digital, de modo a verificar os impactos das transformações no *back office* (e-administração) sobre o que se oferta no *front office* da administração pública.

Tomando as seis e-instituições apontadas, além de um indicador não-institucional (gasto do governo em bens e serviços de TIC), realizou-se um estudo comparado analisando o desenvolvimento do governo digital de Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e Uruguai – países que, desde 2003, encabeçam o ranking sul-americano do *e-Government Development Index* das Nações Unidas. De maneira geral, foi possível observar uma maior presença de e-instituições nos governos centrais de Chile e Colômbia, seguidos de Uruguai. Argentina e Brasil são os países que menos criaram e-instituições no período analisado, tendo o primeiro apresentado maior planejamento do programa de governo digital e uma instituição de e-liderança transversal; e o segundo, estratégias de interoperabilidade e um recente avanço na governança de TI. Por outro lado, no tocante ao gasto do governo em TIC no período de 2003 a 2010, os resultados são distintos. Seja a relação gasto do governo em TIC e gasto total no país em TIC, seja a relação gasto do governo em TIC e PIB, o Brasil é o país que lidera o

ranking dos cinco países, seguido da Colômbia. Chile, por sua vez, é o país com a menor média para o período analisado.

Contrastando as informações obtidas a partir do estudo comparado ao desempenho do governo digital de cada país, mensurado a partir do *e-Government Development Index* e do *e-Participation Index* das Nações Unidas, chega-se a algumas conclusões. Tanto para o desempenho do governo digital medido de maneira ampla pelo *e-Government Development Index* (EDGI) (soma dos resultados dos indicadores *Online Service Index*, *Telecommunication Infrastructure Index* e *Human Capital Index*) como apenas tomando o domínio dos e-serviços (*Online Service Index*), Chile e Colômbia – países que apresentam o maior número de e-instituições – são os que detêm as melhores pontuações para o ano de 2010. O Chile tem tido boas médias desde a primeira *United Nations e-Government Survey*, em 2003, enquanto Colômbia apresentou um crescimento significativo daquele ano para o presente, deixando o último lugar no ranking dos cinco para alcançar o topo da lista este ano. Brasil por sua vez, despencou no ranking desde 2005. De 2005 a 2008, pouco se criou ou se inovou em matéria de e-instituições, tendo o CEGE (órgão de governança do governo digital no país) praticamente se eximido de suas funções. Nesse intervalo de tempo, em contraste, os gastos em TIC cresceram de sobremaneira, o que não se refletiu no desempenho do governo digital do país.

Embora se tenha tido dificuldade para operacionalizar a análise do domínio da e-democracia a partir do *e-Participation Index*, não é possível refutar a relação entre e-instituições e nível de e-democracia. Isso porque, o avanço no que toca ao EGDI e, mais especificadamente, ao *Online Service Index* sugere a progressiva evolução do país no sentido de serviços do tipo conectado – que se caracterizam não só pela simplificação e conexão da rede organizacional, pela integração e por sua personalização, mas também pela presença de ferramentas de avaliação da qualidade do serviço prestado, de participação, de contribuição e formulação da agenda de políticas públicas (por exemplo, *e-petitions*), entre outros.

Sendo assim, para os casos estudados, chega-se à conclusão de que, sim, *o bom desempenho do governo digital depende da institucionalização de procedimentos e arranjos organizacionais novos que assegurem a coordenação dos esforços e a mobilização de recursos no sentido da realização de transformações no interior da administração pública, necessárias para sustentar o desenvolvimento do governo digital*. Por outro lado, gastos governamentais em bens e serviços de TIC, *dedicados a grandes projetos tecnológicos de*

modernização da Administração Pública não garantem um bom desempenho. A hipótese de trabalho, portanto, é confirmada para os casos analisados.

Nesse ponto, a contribuição principal deste trabalho reside no fato de avançar no estudo do governo digital para além da concepção restrita de prestação de serviços eletrônicos, analisando as transformações internas à administração, necessárias para viabilizar os potenciais benefícios da Governança da Era Digital. Em sintonia com os esforços da *Partnership on Measuring ICT for Development (ICT4Dev)*, que reconhece a limitação das medidas de *governo eletrônico* desenvolvidas até então, o presente estudo identificou e operacionalizou indicadores institucionais essenciais ao desenvolvimento do governo digital. Trata-se de compreender a que passo anda a capacidade estatal dos países em de fato prover os serviços públicos (eletrônicos ou não) e fortalecer a democracia, no contexto de crescente pressão e demanda de uma sociedade hoje capaz de produzir e difundir informações, conteúdos e interações através, principalmente, da Internet.

Reconhece-se, contudo, as limitações deste trabalho. A validade e a adequação das hipóteses não são, claramente, generalizáveis, haja visto a limitação do universo de análise. Ademais, tomar as e-instituições apenas a partir do ano marco de sua *criação* não é suficiente para traduzir os impactos por elas produzidos. Conforme a definição huntingtoniana, valor e estabilidade adquirem-se com o tempo e, tal qual era de se esperar, em todos os países estudados, as e-instituições são relativamente recente. Ademais, a *complexidade*, a *autonomia*, a *coerência* e – sobretudo – a *adaptabilidade* da e-instituição (já que se trata aqui de um tema em constante evolução) são fatores que pesam na análise desses impactos (HUNTINGTON, 1968; GOODIN, 1996). Dada a limitação deste trabalho, nesta etapa, um estudo mais detalhado não foi possível de ser realizado. Mas é possível afirmar que, se mantidas e reforçadas, essas recentes e-instituições serão responsáveis por um melhor desempenho dos países em uma próxima Survey.

Nesse sentido, como agenda de pesquisa futura fica o estudo dos quatro critérios apontados por Huntington (1968) para as e-instituições aqui levantadas. Entende-se que a liderança política da alta administração é fator crucial, e interessa saber como institucionalizá-la de fato, de modo a evitar que a reforma e as transformações da DEG não fiquem demasiado suscetíveis aos ventos político-ideológicos, que mudam de direção a cada novo mandato. Outra questão de interesse refere-se à e-democracia e à e-participação (direta e

multidirecional) e sua relação com o amadurecimento da própria democracia¹⁵⁰ e suas variantes, como a democracia participativa em face da democracia representativa.

Apesar das limitações metodológicas deste trabalho, com base nas informações aqui reunidas, é possível se fazer algumas considerações e recomendações ao caso brasileiro, no sentido de aprofundar a institucionalização do governo digital na Administração Pública Federal. A experiência demonstra que a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) do Ministério do Planejamento, enquanto secretaria-executiva do Comitê Executivo de Governo Eletrônico (CEGE) e órgão central do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática (SISP), ainda tem atrelada a força de sua atuação na APF ao seu componente *logística*, isto é, às compras governamentais, e não à TI. O que, à primeira vista, pode ser um empecilho ao desenvolvimento coordenado do governo digital, a *logística* pode vir a mostrar-se como o elemento fundamental para ampliar a transversalidade das normativas da SLTI diante da falta de atuação e apoio político do CEGE. Isso já tem se mostrado viável no tocante à governança de TIC promovida pelo SISP, cujas instruções condicionam as compras de bens e serviços de TIC à prévia realização de Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI). O mesmo pode vir a ser feito no tocante ao planejamento setorial das iniciativas de governo digital, estendendo a atuação do Departamento de Governo Eletrônico para além da edição de recomendações. Planos setoriais, porém, dependerão de esforços no sentido da formulação de um amplo programa nacional de governo digital – e aqui, sim, caberá a SLTI despende esforços para retomar a agenda do CEGE e consertar a criação de um novo instrumento de coordenação e planejamento. Uma oportunidade para fazê-lo pode estar no ensejo deixado pela recriação da Telebrás neste ano, em vistas à execução do Plano Nacional de Banda Larga. O tema do PNBL reaproximou a alta administração do tema da Sociedade da Informação e da Era Digital, e há uma oportunidade latente de amarrar a essa iniciativa um novo esforço de promoção e realização do governo digital de maneira integrada e transversal.

Além disso, no que toca os planos setoriais, diante da inexistência de GCIO no governo brasileiro, os Analistas de Tecnologia da Informação podem vir a fazer as vezes de o que na Argentina é conhecido por *enlaces* (diretores de TIC), cabendo-lhes atuar também mais fortemente na área da gestão do governo digital, e não apenas na governança de TIC. Entretanto, para isso ainda depende da realocação da *unidade de informática* dos ministérios para um nível hierárquico superior, conformando Comitês de TI, de modo a viabilizar a

¹⁵⁰ Ver nota de rodapé de número 41.

aplicação e adoção de suas ações no âmbito do ministério. No Brasil, à exceção do Ministério da Educação, as unidades de informática têm se localizado em no mínimo três níveis hierárquicos abaixo do secretário-executivo e comportam, muitas vezes, servidores terceirizados – resultado das medidas gerencialistas promovidas no Governo FHC¹⁵¹. Essa reorganização da estrutura organizacional dos ministérios não ocorrerá se não endossada pela SLTI, a qual dependerá, sem dúvida, da benção da alta administração a um amplo programa de reforma administrativa.

Aliás, o afastamento da alta administração (Casa Civil, Presidência, Ministério da Economia, etc.) do tema do governo digital pode ser reflexo, de fato, a um afastamento mais amplo a que se teve em relação à reforma administrativa. Deve-se observar que a reforma administrativa, se adotada no âmbito do governo, passa a valer de maneira transversal e homogênea a todos os órgãos que compõe a administração pública, sendo um instrumento de planejamento de reestruturação e/ou transformação de longo prazo (HANNA, 2010). Embora o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública), criado em 2005, tenha formulado e estimulado o desenvolvimento da Carta de Serviços¹⁵² – que passou a ser obrigatória a todos os órgãos da APF em janeiro de 2010 (Decreto 6.932/2009) e que pode vir a tornar-se um instrumento de promoção da interoperabilidade entre os órgãos governamentais –, muito pouco se fez para vincular o governo digital diretamente à reforma e à melhoria da eficácia e eficiência da administração. A falta de compromisso da alta administração com o tema da reforma administrativa (ABRUCIO, 2007) é refletida na agenda do governo digital no país. Sendo assim, se não endossado de fato um projeto de reforma administrativa no Brasil, é provável que a SLTI, sozinha, muito pouco conseguirá fazer no sentido de encaminhar a APF à realização da Governança da Era Digital.

Esse e outros desafios enfrentados pela APF no Brasil no tema do governo digital podem tornar-se objeto de estudo e de cooperação técnica internacional com os países aqui estudados. No tocante ao desenvolvimento de uma plataforma de interoperabilidade de serviços, por exemplo, estudos já vêm sendo realizados pelo governo brasileiro em parceria

¹⁵¹ O Plano Diretor da Reforma do Estado e da Administração (1995), datada de 1995, enquadrava a *informática* e o processamento de dados dentre os serviços não-exclusivos do Estado – ao lado dos serviços de limpeza, vigilância, transporte, coperagem. Com efeito, esses serviços deveriam ser terceirizados. Essa idéia foi materializada no Decreto nº 2.271, de 07 de julho de 1997. “Como resultado direto de tal distinção propugnada pelo PDRAE, aos servidores públicos responsáveis pelas atividades relacionadas à TI governamental foi relegado o último lugar dentro da lógica hierárquica proposta para a APF. Além disso, diante da inevitabilidade da incorporação das TIC à rotina de trabalho da Administração Pública, grande parte dos órgãos da Administração Pública foi levada a constituir, de maneira autônoma e desvinculados de uma lógica coerente, setores responsáveis pela gestão de TI segundo as exigências das atividades por eles desempenhadas. Abriu-se, com isso, espaço ao surgimento de culturas organizacionais fortes capazes de influenciar e obstaculizar o desempenho das atividades de coordenação previstas para o SISP” (CEPIK, CANABARRO E POSSAMAI, 2010b, p. 38).

¹⁵² A Carta de Serviços do Cidadão é um documento que objetiva a informar aos cidadãos quais os serviços prestados pelo órgão da APF, como acessar e obter esses serviços e quais são os compromissos com o atendimento e os padrões de atendimento estabelecidos, visando à simplificação do atendimento do usuário.

com o GCIO da Administración Pública Nacional chilena, Sr. Alejandro Barros (BARROS, CEPIK e CANABARRO, 2009)¹⁵³. O próprio marco ibero-americano de interoperabilidade é uma oportunidade de consertar e viabilizar padrões e políticas de interoperabilidade transregionais, que venham a promover serviços e sistemas favoráveis ao desenvolvimento da integração regional (CRIADO, 2009; MORENO, SIN e CAINO, 2007). O modelo de gestão do Estado do Espírito Santo, o qual tem servido à criação das Unidades de Informática na APN do Uruguai, também pode vir a servir como exemplo de boa prática para a APF brasileira, devendo essa saber estimular a cooperação com as subunidades da Federação. Além disso, a experiência colombiana pode ser útil à prática brasileira futura, em vistas a viabilizar a expansão de uma estratégia de governo digital nacional para a realidade dos estados e municípios, e a conformar uma participação ampla da sociedade civil, empresas e outras organizações na formulação da agenda do governo digital e, de maneira mais abrangente, da e-transformação.

Enfim, “a incorporação da tecnologia no governo é inerentemente um processo político” (WEST, 2005, p. 13, *tradução nossa*). E, é mais que momento da Administração Pública Federal brasileira e de sua alta administração reconhecerem e assumirem a realidade de uma sociedade dinâmica e em transformação. A Governança da Era Digital não é apenas uma escolha dos governos atuais. Informação é poder, e o progressivo empoderamento dos cidadãos e demais atores da sociedade civil possibilitado pela Internet poderá vir a pressionar cada vez mais a maneira de atuação do Estado e de seu aparelho. Cabe à APF repensar e reorganizar suas estruturas e procedimentos, de modo a viabilizar uma atuação e interação participativa e em rede, cumprindo com efetividade sua função de ser, qual seja: a promoção da cidadania, assegurando serviços públicos eficazes e eficientes e fortalecendo a democracia no Brasil.

¹⁵³ Vale observar, a formulação da Carta de Serviços atuará muito positivamente para a consecução da plataforma.

REFERÊNCIAS

- ABELLÓ, H. El gobierno electrónico. Una mirada al caso colombiano. In: Revista Ópera, Bogotá, Colômbia, n. 3, v. 3, p. 331-352, out. 2003.
- ABRUCIO, F. L. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. In: Cadernos ENAP, Brasília, n. 10, 1997.
- ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. In: Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 41, n. spe, 2007.
- AIBAR, E.; URGELL, F. Estado, Burocracia y Red. Administración electrónica y cambio organizativo. Barcelona: Ariel, 2007.
- ANDERSEN, K. et al. Fads and Facts of E-Government: A Review of Impacts of E-government (2003-2009). In: International Journal of Public Administration, v. 33, n. 11, p. 564-579, 2010.
- ARAYA, R.; PORRÚA, V. (ed.). América Latina pontogob: casos y tendencias en gobierno electrónico. Santiago, Chile, FLACSO, 2004.
- ARGENTINA. Agenda Digital. Argentina, Buenos Aires, 2010a. Disponível em: <<http://www.agendadigital.ar/>>. Acesso em: 10 out. 2010.
- ARGENTINA. Decreto Nacional n. 1018 de 1 de setembro de 1998. Argentina, Buenos Aires, 7 set. 1998.
- ARGENTINA. Decreto Nacional n. 20 de 13 de dezembro de 1999. Argentina, Buenos Aires, 15 dez. 1999.
- ARGENTINA. Decreto Nacional n. 252 de 17 de março de 2000. Argentina, Buenos Aires, 17 mar. 2000.
- ARGENTINA. Decreto Nacional n. 378 de 27 de abril de 2005. Argentina, Buenos Aires, 28 abr. 2005.
- ARGENTINA. Decreto Nacional n. 512 de 7 de maio de 2009. Argentina, Buenos Aires, 8 mai. 2009.
- ARGENTINA. Decreto Nacional n. 554 de 18 de junho de 1997. Argentina, Buenos Aires, 23 jun. 1997.
- ARGENTINA. Decreto Nacional n. 901 de 15 de julho de 2009. Argentina, Buenos Aires, 16 jul. 2009.
- ARGENTINA. Foro de Responsables Informáticos de la Administración Pública Nacional. Argentina, Buenos Aires, 2010b. Disponível em: <http://rrii.sgp.gov.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=98&Itemid=200036>. Acesso em: 10 out. 2010.
- ARGENTINA. Gobierno Electrónico en Argentina. Argentina, Buenos Aires, 2010c. Disponível em: <<http://www.argentina.gov.ar/argentina/portal/paginas.dhtml?pagina=583>>. Acesso em: 10 out. 2010.
- ARGENTINA. Oficina Nacional de Tecnologías de Información (ONTI). Argentina, Buenos Aires, 2010d. Disponível em: <<http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onti/quienes/quienes.html>>. Acesso em: 10 out. 2010.
- ARGENTINA. Portal Argentina. Disponível em: < <http://www.argentina.gov.ar> >. Acesso em 20 out. 2010.
- ARIEL, C.; RINCÓN, E. Gobierno electrónico, en el contexto local de la administración colombiana. In: Civilizar, Bogotá, Colômbia, n. 7, 2003. Disponível em:

- <http://www.usergioarboleda.edu.co/civilizar/revista7/GOBIERNO_ELECTRoNICO_CONTEXTO_LOCAL_ADMoN_PuBLICA.doc>. Acesso em: 15 out. 2010.
- AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Informes. Disponível em: <http://www.agn.gov.ar/n_informes.htm>. Acesso em: 11 out. 2010.
- BALUTIS, Alan P. Monitoring The e-Government Revolution. In: *Public Manager*, v. 29, n. 4, p. 34-35, inv. 2000-2001.
- BANCO MUNDIAL. e-Government. Disponível em <<http://go.worldbank.org/M1JHE0Z280>>. Acesso em: 05 out. 2010.
- BARBALHO, F. A. Rotinas, projetos e disseminação de inovações no governo eletrônico: o caso da e-PING. 2009. 155 p. Dissertação (Mestrado em Administração) – Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação, Universidade de Brasília, Brasília, 2009.
- BARBALHO, F. A.; PEREIRA, J. M. Implementação de Governo Eletrônico: um estudo comparativo entre as experiências dos EUA e do Brasil. In: V Simpósio de Gestão e Estratégia em Negócios Seropédica, Rio de Janeiro, Setembro de 2007.
- BARBOSA, A. F. Governo Eletrônico: Dimensões da avaliação de desempenho na perspectiva do cidadão. 2008. 265 f. Tese (Doutorado em Administração de Empresas) – Escola de Administração de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2008.
- BARBOSA, A. Métricas e indicadores para Governo Eletrônico. In: Mesa Redonda CEGOV "e-Governo e Informação: Desafios no Brasil". Porto Alegre, Brasil, 6 jun. 2010, 2010.
- BARROS, A.; CANABARRO, D. R.; CEPIK, M. A. C. Para além da e-Ping: o desenvolvimento de uma Plataforma de Interoperabilidade para e-Serviços no Brasil. In: BRETAS, N. L.; MESQUITA, C. (ed.). *Panorama da Interoperabilidade*. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2010, p. 137-157.
- BARROS, A.; CAPIK, M.; CANABARRO, D. Informe N° 3. Plan de Acción. In: BR-T1066 - Plataforma para la integración de servicios públicos. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2009.
- BIMBER, B. *Information and American Democracy: Technology in the Evolution of Political Power*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2003.
- BONINA, C. M.; CORDELLA, A. The new public management, e-government and the notion of 'public value': lessons from Mexico. In: *Proceedings of SIG GlobDev's First Annual Workshop*, Paris, 2008.
- BOWER, J. L.; CHRISTENSEN, C. M. Disruptive Technologies: Catching the Wave. In: *Harvard Business Review*, jan-fev 1995.
- BRAGA, L. V. et al. O papel do Governo Eletrônico no fortalecimento da governança do setor público. In: *Revista do Serviço Público Brasília*, n. 59, v. 1, p. 05-21, jan/mar, 2008.
- BRASIL. Decreto n. 1.048 de 21 de janeiro de 1994. Brasil, Brasília, 22 jan. 1994.
- BRASIL. Decreto n. 1.048 de 21 de janeiro de 1994.. Brasil, Brasília, 22 jan. 1994.
- BRASIL. Decreto n. 2.271 de 7 de julho de 1997. Brasil, Brasília, 8 jul. 1997.
- BRASIL. Decreto n. 3.294 de 15 de dezembro de 1999. Brasil, Brasília, 16 dez. 1999.
- BRASIL. Decreto n. 5.134 de 7 de julho de 2004. Brasil, Brasília, 8 jul. 2004.
- BRASIL. Decreto n. 6.932 de 11 de agosto de 2009. Brasil, Brasília, 12 ago. 2009.
- BRASIL. Decreto s/n° de 18 de outubro 2000. Brasil, Brasília, 19 out. 2000.
- BRASIL. Decreto s/n° de 29 de outubro 2003. Brasil, Brasília, 30 out. 2003.

BRASIL. Decreto s/nº de 3 de abril de 2000. Brasil, Brasília, 4 abr. 2000.

BRASIL. Estratégia Geral de Tecnologia da Informação para a Administração Pública. EGTI 2008/2009. Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2008.

BRASIL. Estratégia Geral de Tecnologia da Informação para a Administração Pública. EGTI 2010. Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2010.

BRASIL. Governo Eletrônico. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www.governoeletronico.gov.br/>>. Acesso em: 10 out. 2010.

BRASIL. Indicadores e Métricas para Avaliação de e-Serviços. Brasília: SLTI, 2007. Disponível em: <<http://www.governoeletronico.gov.br/anexos/indicadores-e-metricas-para-avaliacao-de-e-servicos>>. Acesso em: 7 out. 2010.

BRASIL. Lei n. 9.784 de 28 de janeiro de 1999. Brasil, Brasília, 30 jan. 1999.

BRASIL. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: Presidência da República – Câmara da Reforma do Estado, 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/publi_04/colecao/plandi.htm. Acesso em: 13 out. 2010.

BRASIL. Portal Brasil. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/>>. Acesso em 20 out. 2010.

BRASIL. Portal da Transparência. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/>>. Acesso em: 13 out. 2010

BRASIL. Uma Arquitetura Referencial para a integração dos sistemas informatizados de governo, AR. Departamento de Integração de Sistemas – SLTI. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2006. Disponível em: <<http://www.governoeletronico.gov.br/anexos/arquitetura-referencial-ar>>. Acesso em: 13 out. 2010.

BRASIL. Dois anos de governo eletrônico: balanço de realizações e desafios futuros. Comitê Executivo do Governo Eletrônico. Brasília: Presidência da República, 2002.

BRASIL. Oficinas de Planejamento Estratégico. Relatório Consolidado. Comitês Técnicos. Brasília: Presidência da República, 2004.

BRASIL. Proposta de política de governo eletrônico para o Poder Executivo federal. Grupo de Trabalho Novas Formas Eletrônicas de Interação. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2000.

BRESSER PEREIRA, L. C. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. In: Lua Nova [online]. n. 45, 1998a.

BRESSER PEREIRA, L. C. Crise econômica e reforma do Estado no Brasil: para uma nova interpretação da América Latina. São Paulo: Editora 34, 1996.

BRESSER PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. (Org.). Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1998b.

BRESSER PEREIRA, L. C.. Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: 34, 1998c.

BRASIL. Portal das Comunidades Virtuais do Governo Federal – CATIR. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://catir.softwarepublico.gov.br/>>. Acesso em: 10 out. 2010.

BRUM, F.; MOLERI, J.. As TIC, Inovação e Conhecimento: Estratégias, Políticas Públicas e Boas práticas. Espanha, Madri: AHCINET 2010. Disponível em: <<http://www1.ahciet.net/TiceIS/Informes/01-36ticinncon-p.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2010.

CABASE et al. Bases y lineamientos para una Agenda Digital Argentina. Argentina, Buenos Aires: CABASE, CESSI, CICOMRA Y RODAR, ago. 2008. Disponível em: <<http://www.cabase.org.ar/backend/upload/File/Bases%20y%20lineamientos%20para%20una%20Agenda%20Digital%20Argentina.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2010.

CAMARGO, F.; CUSBA, E. Gestionando la Implementación de la Estrategia de Gobierno en Línea en Colombia. Bogotá, Colômbia: Programa Gobierno en Línea, 2009. Disponível em: <http://programa.gobiernoenlinea.gov.co/apc-aa-files/5854534aee4eee4102f0bd5ca294791f/ARTICULACI_N_DE_GEL.pdf>. Acesso em: 15 out. 2010.

CASA CIVIL. Portaria n. 23 de 12 de maio de 2000. Brasil, Brasília, 13 mai. 2000.

CATTAFI, R. et al. Gobierno-e en América Latina. In: Lecturas en Ciencias de la Computación. Caracas, Venezuela, set. 2006. Disponível em: <<http://www.ciens.ucv.ve/escueladecomputacion/documentos/archivo/37>>. Acesso em: 11 out. 2010.

CEPAL. Programa Sociedad de la Información. eLAC - Estrategia para la sociedad de la información en América Latina y el Caribe. Santiago, Chile, 2007. Disponível em: <<http://www.eclac.org/socinfo/elac/>>. Acesso em: 12 out. 2010.

CEPIK, M. Oficina de Políticas Públicas. Apresentação. Porto Alegre: UFRGS, 2008.

CEPIK, M. Regime político e sistema de inteligência no Brasil: legitimidade e efetividade como desafios institucionais. In: Dados, Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, mar. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582005000100004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 set. 2010.

CEPIK, M. Regime político e sistema de inteligência no Brasil: legitimidade e efetividade como desafios institucionais. In: Dados, v. 48, n. 1, p. 67-113, 2005.

CEPIK, M.; CANABARRO, D. (org.). Governança de TI – Transformando a Administração Pública no Brasil. Porto Alegre: WS Editor, 2010.

CEPIK, M.; CANABARRO, D.; POSSAMAI, A. J. Do Novo Gerencialismo Público à Governança da Era Digital. In: CEPIK, M.; CANABARRO, D. (org.). Governança de TI - Transformando a Administração Pública no Brasil. Porto Alegre: WS Editor, 2010.

CEPIK, M.; CANABARRO, D.; POSSAMAI, A. J.; SEBBEN, F. Desafios da TI no Governo Federal: a Percepção dos Gestores. In: CEPIK, M.; CANABARRO, D. (org.). Governança de TI – Transformando a Administração Pública no Brasil. Porto Alegre: WS Editor, 2010.

CEPIK, M.; CANABARRO, D.; POSSAMAI, A. J. Os 20 anos de existência do SISP: balanço e perspectivas. In: Governança de TI no Brasil: análise da institucionalização do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática – SISP. Relatório Técnico. Porto Alegre: CEGOV, 2010b.

CEPIK, M.; EISENBERG, J. (org.) Internet e Política: Teoria e Prática da Democracia Eletrônica. Editora UFMG, Belo Horizonte, 2002.

CEPIK, M.; EISENBERG, J. ; EKLUND, M. Desenhos institucionais em informática pública: estudo comparativo em quatro cidades brasileiras. In: IP, Belo Horizonte, n. 2, p. 47-72, 2002.

CETIC.br. Pesquisas e Indicadores. Disponível em: <<http://www.cetic.br/pesquisas-indicadores.htm>>. Acesso em 20 out. 2010.

CGI.br. Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias da Informação e da Comunicação no Brasil 2006. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2007.

CGI.br. Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias da Informação e da Comunicação no Brasil 2008. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2009.

CHAIN, A. et al. E-gov.br: a próxima revolução brasileira. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

CHASQUETTI, D. Uruguay 2007: El complejo año de las reformas. In: Revista de Ciência Política, Santiago, v. 28, n. 1, 2008. Disponível em:
<http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2008000100019&lng=es&nrm=iso>. Acesso em 13 out. 2010.

CHILE. Administrador de Esquemas y Metadatos. Estrategia Digital. Santiago, Chile, 2008a. Disponível em: <<http://www.aem.gob.cl/>>. Acesso em: 11 out. 2010.

CHILE. Agenda de Gobierno Electrónico 2002-2005. Proyecto de Reforma Y Modernización del Estado. Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Santiago, Chile, 2002. Disponível em: <http://www.guiaweb.gob.cl/recursos/documentos/Agenda_Gobierno_Electronico_20022005.pdf>. Acesso em: 11 out. 2010.

CHILE. Agenda Digital 2004-2006. Grupo Acción Digital. Santiago, Chile, 2004. Disponível em: <http://www.economia.cl/1540/articles-187092_recurso_1.pdf>. Acesso em: 11 out. 2010.

CHILE. Comunidad Tecnológica Gubernamental. Estrategia Digital. Ministerio de Economía. Chile, Santiago, 2010a. Disponível em: <<http://www.comunidadtecnologica.gob.cl/>>. Acesso em: 11 out. 2010.

CHILE. Chile: hacia la Sociedad de la Información. Comisión Presidencial NuevasTecnologías de Información y Comunicación. Chile, Santiago, 1999. Disponível em: <<http://www.unesco.org.uy/informatica/publicaciones/chile.pdf>>. Acesso em: 11 out. 2010.

CHILE. Decreto Supremo de 1 de julho de 1998. Santiago, Chile, 3 jul. 1999.

CHILE. Decreto Supremo n. 271 de 18 de julho de 2008. Santiago, Chile, 18 jan. 2009.

CHILE. Decreto Supremo n. 81 de 3 de junho de 2004. Santiago, Chile, 23 dez. 2004.

CHILE. Estrategia de Desarrollo Digital 2007 - 2012. Secretaría Ejecutiva y Comité de Ministros para el Desarrollo Digital. Ministerio de Economía. Santiago, Chile, 2007. Disponível em: <http://www.guiaweb.gob.cl/recursos/documentos/Estrategia_Digital_2007_2012.pdf>. Acesso em: 11 out. 2010.

CHILE. Estrategia Digital. Secretaría Ejecutiva y Comité de Ministros para el Desarrollo Digital. Ministerio de Economía. Santiago, Chile, 2010b. Disponível em: <<http://www.estrategiadigital.gob.cl/>>. Acesso em: 11 out. 2010.

CHILE. Gobierno Electrónico en Chile – Estado del Arte. Proyecto de Reforma Y Modernización del Estado. Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Santiago, Chile, 2003. Disponível em: <<http://portal.cenit.gob.ve/cenitcms/servlet/com.mvdcomm.cms.andocasociado?78,101>>. Acesso em: 11 out. 2010.

CHILE. Gobierno Electrónico en Chile 2002-2005 – Estado del Arte II. Proyecto de Reforma Y Modernización del Estado. Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Santiago, Chile, 2006. Disponível em: <http://www.economia.cl/1540/articles-186979_recurso_1.pdf>. Acesso em: 11 out. 2010.

CHILE. Guía Metodológica 2010. Sistema de Gobierno Electrónico - Tecnologías de Información. Estrategia Digital. Santiago, Chile, 2010c. Disponível em: <http://www.estrategiadigital.gob.cl/files/Guia_Metodologica_2010.pdf>. Acesso em: 14 out. 2010.

CHILE. Instructivo Presidencial n. 1 de 2 de agosto de 2010. Santiago, Chile, 4 ago. 2010.

CHILE. Instructivo Presidencial n. 5 de 11 de maio de 2001. Santiago, Chile, 12 mai. 2001.

CHILE. Plan de Acción Digital 2008-2010. Secretaría Ejecutiva Estrategia Digital. Ministerio de Economía. Santiago, Chile, 2008b. Disponible em: <http://www.economia.cl/1540/articulos-187092_recurso_1.pdf>. Acceso em: 11 out. 2010.

CHILE. Portal ChileClic. Disponible em: <<http://www.chileclic.gob.cl>>. Acceso em 20 out. 2010.

CHILE. Programa de Mejoramiento de Gestión (PMG). Ministerio de Hacienda. Santiago, Chile, 2010d. Disponible em: <<http://www.dipres.cl/572/propertyvalue-15230.html>>. Acceso em: 14 out. 2010.

CLAD. Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico. Pucon, Chile: IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, 2007.

CLAD. Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico. Resolución No. 18 de la Declaración de Santiago. IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado Pucón, Chile, 31 de mayo y 1º de junio de 2007.

CLAD. Congreso Internacional del CLAD. Santo Domingo, República Dominicana, 2010. Disponible em: <<http://www.clad.org/noticias-de-interes-nuevas/xv-congreso-internacional-del-clad-2010>>. Acceso em 27 set. 2010.

CLASTORNIK, J. Modelos de Madurez en Gobierno Electrónico. In: e-Gobierno y Gobernanza TIC, Boletín n. 43, abril 2009. Disponible em: <http://www.suboletin.com/contentsoea/docs/Boletin_51/TemaDelMes51.htm>. Acceso em: 10 out. 2010.

COLÔMBIA GEL-XML, Lenguaje Estándar de Intercambio de Información: Notas Explicativas a la Arquitectura de Datos. Bogotá, Colômbia: Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2009. Disponible em: <http://programa.gobiernoonlinea.gov.co/apc-aa-files/5854534aee4eee4102f0bd5ca294791f/GEL_MV_RG_002_Notas_Arquitectura_Datos_V5.2.pdf>. Acceso em: 15 out. 2010.

COLÔMBIA. Decreto n. 1151 de 14 de abril de 2008. Bogotá, Colômbia, 16 abr. 2008.

COLÔMBIA. Decreto n. 127 de 19 de janeiro de 2001. Bogotá, Colômbia, 30 jul. 2001.

COLÔMBIA. Decreto n. 127 de 19 de janeiro de 2001. Bogotá, Colômbia, 30 jul. 2001.

COLÔMBIA. Decreto n. 235 de 28 de janeiro de 2010. Bogotá, Colômbia, 15 fev. 2010.

COLÔMBIA. Decreto n. 3107 de 30 de outubro de 2003. Bogotá, Colômbia, 31 out. 2003.

COLÔMBIA. Decreto n. 3816 de 31 de dezembro de 2003. Bogotá, Colômbia, 03 jan. 2004.

COLÔMBIA. Directiva Presidencial n. 10 de 20 de agosto de 2002. Bogotá, Colômbia, 27 set. 2002.

COLÔMBIA. Directiva Presidencial n. 2 de 28 de agosto de 2000. Bogotá, Colômbia, 20 set. 2000b.

COLÔMBIA. Documento Conpes 2790. Gestion pública orientada a resultados. Bogotá, Colômbia: Consejería Presidencial para el Desarrollo Institucional, 1995.

COLÔMBIA. Documento Conpes 3072. Agenda de Conectividad. Bogotá, Colômbia: Ministerio de Comunicaciones, 2000a.

COLÔMBIA. Documento Conpes 3248. Renovación de la Administración Pública. Bogotá, Colômbia: Departamento Nacional de Planeación, 2003.

COLÔMBIA. Documento Conpes 3292. Proyecto de racionalización y automatización de trámites. Bogotá, Colômbia: Departamento Administrativo de la Función Pública, 2004.

COLÔMBIA. Documento Conpes 3650. Importancia Estratégica de la Estrategia de Gobierno en Línea. Bogotá, Colômbia: COINFO et al., 2010.

COLÔMBIA. Documento de políticas de interoperabilidad. Bogotá, Colômbia: Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2008. Disponible em:

<http://programa.gobiernoenlinea.gov.co/apc-aa-files/5854534aee4eee4102f0bd5ca294791f/PGEL_POINT_001.pdf>. Acesso em: 15 out. 2010.

COLÔMBIA. Lei n. 1151 de 24 de julho de 2007. Bogotá, Colômbia, 25 jul. 2007.

COLÔMBIA. Lei n. 1341 de 30 de julho de 2009. Bogotá, Colômbia, 25 ago. 2009.

COLÔMBIA. Lei n. 190 de 6 de junho de 1995. Bogotá, Colômbia, 7 jul. 1995.

COLÔMBIA. Lei n. 4669 de 21 de dezembro de 2005. Bogotá, Colômbia, 22 dez. 2005.

COLÔMBIA. Lei n. 790 de 27 de dezembro de 2002. Bogotá, Colômbia, 25 mar. 2003.

COLÔMBIA. Lei n. 812 de 26 de junho de 2003. Bogotá, Colômbia, 27 out. 2003.

COLÔMBIA. Lei n. 962 de 8 de julho de 2005. Bogotá, Colômbia, 6 set. 2005.

COLÔMBIA. Manual para la Implementación de la Estrategia de Gobierno en Línea de la República de Colombia, Versión 2010. Bogotá, Colômbia: Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2010. Disponível em: <http://programa.gobiernoenlinea.gov.co/apc-aa-files/5854534aee4eee4102f0bd5ca294791f/ManualGobiernoenLineav_2010.pdf>. Acesso em: 15 out. 2010.

COLÔMBIA. Marco para la Interoperabilidad del Gobierno en Línea, Versión 2010. Bogotá, Colômbia: Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2010. Disponível em: <http://www.programa.gobiernoenlinea.gov.co/apc-aa-files/Preparese2010/Mintic_Preparese10_Ficha_cv_Interoperabilidad_v4.pdf>. Acesso em: 15 out. 2010.

COLÔMBIA. Metodología para la elaboración de planes de acción sectorial para la implementación de la Estrategia de Gobierno en Línea. Bogotá, Colômbia: Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2008. Disponível em: <http://programa.gobiernoenlinea.gov.co/apc-aa-files/5854534aee4eee4102f0bd5ca294791f/Metodolog_a_para_elaboraci_n_de_planes_de_acci_n_sectorial_v1.0_2.pdf>. Acesso em: 15 out. 2010.

COLÔMBIA. Normativa del Gobierno Electrónico en Colombia. Bogotá, Colômbia: Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2010. Disponível em: <<http://programa.gobiernoenlinea.gov.co/apc-aa-files/5686d2a87532a21a70ead773ed71353b/NormativaGEL.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2010.

COLÔMBIA. Portal de la Intranet Gubernamental. Plataforma de Interoperabilidad. Bogotá, Colômbia, 2010. Disponível em: <http://www.intranet.gov.co/index.php?option=com_content&task=view&id=321&Itemid=588>. Acesso em: 10 out. 2010.

COLÔMBIA. Portal del Estado Colombiano. ¿Qué es GEL-XML? Bogotá, Colômbia, 2008. Disponível em: <<http://lenguaje.intranet.gov.co/web/gelxml/queesgelxml>>. Acesso em: 10 out. 2010.

COLÔMBIA. Portal del Estado Colombiano. Tramitador en Línea. Bogotá, Colômbia, 2010. Disponível em: <http://www.intranet.gov.co/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=117&Itemid=522>. Acesso em: 10 out. 2010.

COLÔMBIA. Portal Gobierno en Línea. Disponível em: <http://www.gobiernoenlinea.gov.co>>. Acesso em 20 out. 2010.

COLÔMBIA. Programa Gobierno en Línea. Bogotá, Colômbia, 2010. Disponível em: <<http://programa.gobiernoenlinea.gov.co/index.shtml>>. Acesso em: 10 out. 2010.

COLÔMBIA. Programa Gobierno en Línea. Componentes del Plan de Acción. Bogotá, Colômbia, 2009. Disponível em:
 <[http://programa.gobiernoenlinea.gov.co/componentes.shtml?apc=&s=d&m=a&cmd\[25\]=c-1-002-2-002D&als\[MIGA____\]=Componentes](http://programa.gobiernoenlinea.gov.co/componentes.shtml?apc=&s=d&m=a&cmd[25]=c-1-002-2-002D&als[MIGA____]=Componentes)>. Acesso em: 10 out. 2010.

COLÔMBIA. Programa Gobierno en Línea. Fases y Plazos. Bogotá, Colômbia, 2008. Disponível em:
 <[http://programa.gobiernoenlinea.gov.co/componentes.shtml?apc=&s=d&m=a&cmd\[25\]=c-1-002-2-002B&als\[MIGA____\]=Fases%20y%20plazos](http://programa.gobiernoenlinea.gov.co/componentes.shtml?apc=&s=d&m=a&cmd[25]=c-1-002-2-002B&als[MIGA____]=Fases%20y%20plazos)>. Acesso em: 10 out. 2010.

CONSIDINE, M.; LEWIS, J. M. Bureaucracy, Network or Enterprise? Comparing models of governance in Australia, Britain, the Netherlands, and New Zealand. In: *Public Administration Review*, v. 63, n. 2, mar-abr, 2003.

CRIADO, I. Internet y las Tecnologías de la Información y la Comunicación en las Administraciones Públicas. In *Construyendo la e-Administración Local*. Madrid: EuroGestión Pública, pp. 7-27, 2004.

CRIADO, I. La interoperabilidad como reto de los gobiernos y administraciones públicas en red. In: *Foro Iberoamericano sobre Estrategias para la Implantación de la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico*, Isla de Margarita, Venezuela, 16 e 17 de abril de 2009.

CRIADO, J. I.; ARAUJO, M. C.; SERNA, M. S. La Necesidad de Teoría(s) sobre Gobierno Electrónico. Una Propuesta Integradora. Caracas: XVI Concurso de Ensayos y Monografías del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública "Gobierno Electrónico", 2002. Disponível em: <<http://www.clad.org.ve/fulltext/0043103.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2010.

DANZIGER, J.; ANDERSEN, K.V. The Impacts of Information Technology on Public Administration: An Analysis of Empirical Research from the Golden Age of Transformation. In: *International Journal of Public Administration*, n. 25, v. 5, p. 591-627, 2002.

DARÍO, R.; EUGENIA, M. Informe preliminar del observatorio argentino sobre iniciativas para la difusión social de las TICs. Grupo Redes, jun. 2002. Disponível em:
 <<http://www.funredes.org/olistica/documentos/doc4/informe6.html#4.3>>. Acesso em: 10 out. 2010.

DE HERT, P.; GUTWIRTH, S. Interoperability of police databases within the EU: an accountable political choice? TILT Law & Technology Working Paper No. 001/2006, abr. 2006. Disponível em:
 <<http://ssrn.com/abstract=971855>>. Acesso em 12 out. 2010.

DINIZ, E. H. et al. O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. In: *Rev. Adm. Pública*, v.43, n.1, Rio de Janeiro, jan-fev, 2009.

DOVIFAT, A. et al. Explaining Successes and Failures of e-Government Implementation with Micropolitics. In: TRAUNMÜLLER, R. (ed.): *Electronic Government*, Springer-Verlag Berlin Heidelberg, p. 308–312, 2004.

DUNLEAVY, P. et al. *Digital Era Governance: IT Corporations, the State, and e-Government*. New York: Oxford University Press, USA, 2006.

DUNLEAVY, P. et al. New Public Management Is Dead—Long Live Digital-Era Governance. In: *Journal of Public Administration Research and Theory*, Oxford, UK, set., 2005.

DUNLEAVY, P.; MARGETTS, H. The Second Wave of Digital Era Governance. In: *APSA 2010 ANNUAL MEETING PAPER*. Paper. Washington, DC, 2010. Disponível em:
<http://ssrn.com/abstract=1643850>. Acesso em: 22 set. 2010.

EISENBERG, J. Internet Popular e Democracia nas Cidades. In: *Revista IP*, Belo Horizonte, n. 1, p. 7-24, jun. 1999.

ENTELEQUIA. Entrevista a la Licenciada Élica Rodríguez, directora de la ONTI. Entelequia, Buenos Aires, ed. 175, abr./2009. Disponível em:
 <http://www.revistaentelequia.com.ar/publico/?m=Noticia&a=verNoticia¬icia_id=1870>. Acesso em: 10 out. 2010.

- ESTEVEZ, E.; MARCOVECCHIO, I. A Capacity-Building Framework for GCIO. In: Strengthening ICT Leadership in Government. 14-ITU Regional Human Capacity Development Forum, Darussalam, Brunei, 16 dez. 2009.
- FAYOL, H. Administração Industrial e Geral. 10.ed. São Paulo : Atlas, 1990.
- FINQUELIEVICH, S. (coord.) e-Política y e-Gobierno en América Latina. Buenos Aires, Argentina: Links AC, 2005.
- FINQUELIEVICH, S. Mercosur.gov: E-gobierno en Argentina, Uruguay y Brasil. In: ARAYA, R.; PORRÚA, V. América Latina Puntogob – casos y tendencias en gobierno electrónico. Santiago (Chile): FLACSO, 2004.
- FOUNTAIN, J. E. Building the Virtual State. Washington, D. C.: Brookings Institution Press, 2001.
- FOUNTAIN, J.E. Central Issues in the Political Development of the Virtual State. In: The Network Society and the Knowledge Economy. Portugal in the Global Context, Lisboa, p.2-3, 2005.
- FRANZOSI et al. Uma Proposta de Arquitetura Referencial SOA para Desenvolvimento de Sistemas para o Governo. In: Workshop de Computação Aplicada em Governo Eletrônico (WCGE). Bento Gonçalves, 2009. Disponível em: <http://www.serpro.gov.br/wcge2009/artigos/53803_1.pdf>. Acesso em: 13 out. 2010.
- FUGINI, M. G.; MAGGIOLINI, P.; PAGAMICI, B.. Por que é difícil fazer o verdadeiro "Governo-eletrônico". In: Produção, v.15, n.3., São Paulo, set-dez, 2005.
- GARSON, D. Modern Public Information Technology Systems: issues and challenges. Hershey-PA, Estados Unidos: IGI Publishing, 2007.
- GARTNER GROUP. Key Issues in E-Government Strategy and Management. In: Research Notes, Key Issues, 23 mai. 2000.
- GASCÓ, M. Impacto organizacional e institucional de proyectos de gobierno electrónico. Disponível em <<http://www.congres.lluert.net/comunicacions/grup3/Gasco.pdf>>. Acesso em 27/10/2009.
- GETSCHKO, D. Participação e presença na rede. In: BALBONI, M. (coord.) Pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e da comunicação no Brasil 2006. São Paulo: CGI.br, 2007.
- GIRARD, F. Políticas públicas y tecnología: el Comité Nacional para la Sociedad de la Información. Un proyecto en red. Montevideú: IIGOV, 2001. Disponível em: <<http://www.hacienda.go.cr/centro/datos/Articulo/Pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas%20y%20tecnolog%C3%ADa.doc>>. Acesso em 14 out. 2010.
- GLADE, W. A complementaridade entre a reestruturação econômica e a reconstrução do Estado na América Latina. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (org). Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: FGV, 2005.
- GOLDKUHL, G. What does it mean to serve the citizen in e-services? - Towards a practical theory founded in socio-instrumental pragmatism. In: International Journal of Public Information Systems, v. 3, 2007.
- GOODIN, R. E. (ed.) The Theory of Institutional Design. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1996.
- GRAU, I. Cultura de uso convergente de nuevas tecnologías de información y comunicación en comunidades escolares. 2005. 165 f. Dissertação (Mestrado em Psicologia) – Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile, Santiago, 2005. Disponível em: <http://www.archivochile.com/tesis/09_tedulit/09tedulit0010.pdf>. Acesso em: 11 out. 2010.
- GUERRA, M. et al. Panorama Digital 2007 de América Latina y el Caribe. Avances y desafíos de las políticas para el desarrollo con las Tecnologías de Información y Comunicaciones. Santiago, Chile:

- CEPAL, 2008. Disponível em: <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/6/34726/W210.pdf>>. Acesso em 14 out. 2010.
- GUTIERREZ, C. et al. Gobierno electrónico en Chile: desafíos, perspectivas y oportunidades. Santiago: Universidade de Chile. Disponível em: <<http://www.dcc.uchile.cl/~prossel/descarga/articulos/PaperIN3Final.pdf>>. Acesso em: 11 out. 2010.
- HANNA, N. K. e-Leadership Institutions for the Knowledge Economy. Washington, D.C.: World Bank Institute, 2007.
- HANNA, N. K. Innovation, Technology, and Knowledge Management. Transforming Government and Building the Information Society - Challenges and Opportunities for the Developing World. Nova York: Springer, 2010.
- HASSAN, S.; GIL-GARCIA, R. Institutional Theory and E-Government Research. In: GARSON, D.; KHOSROW-POUR, M. (ed.) Handbook of Public Information Systems. Boca Raton-FL, Estados Unidos: CRC Press, 2008.
- HEEKS, R. eGovernment for Development Information Exchange. Manchester: Institute for Development Policy and Management, 2008. Disponível em: <<http://www.egov4dev.org/success/definitions.shtml>>. Acesso em: 10 set. 2010.
- HEEKS, R.; BAILUR, S. Analyzing e-government research: Perspectives, philosophies, theories, methods, and practice. In: Government Information Quarterly, n. 24, p. 243–265, 2007.
- HEEKS, R.; BHATNAGAR, S. Understanding success and failure in information age reform. In: HEEKS, R. (ed.). Reinventing government in the information age: international practice in IT-enabled public sector reform. Londres: Routledge, 2002.
- HENKIN, H.; SELAO, D. Análise da Contratação de Serviços de Tecnologia da Informação pela Administração Pública Federal. In: Governança de TI no Brasil: análise da institucionalização do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática – SISP. Porto Alegre: CEGOV, 2010.
- HILBERT, M.; BUSTOS, S.; FERRAZ, J. C. Estrategias nacionales para la sociedad de la información en América Latina y el Caribe. Santiago, Chile: CEPAL, 2005.
- HINNANT, C. C.; O’LOONEY, J. A. IT Innovation in Local Government: theory, issues, and strategies. In: GARSON, D. Modern Public Information Technology Systems: issues and challenges. Hershey-PA, Estados Unidos: IGI Publishing, 2007.
- HOLDEN, S. H. The Evolution of Federal Information Technology Management Literature. In: GARSON, D. (ed.). Modern public information technology systems: issues and challenges. Londres: IGI Global, 2007.
- HUGHES, O. E. Public Management and Administration. Londres: MacMillan, 1998.
- HUGHES, O. E. The Way Ahead for New Public Management. Melbourne: Department of Management, Monash University, 2001.
- HUNTINGTON, S. A Ordem Política nas Sociedades em Mudança. São Paulo: Forense/Edusp, 1968.
- JARDIM, J. M. A construção do e-gov no Brasil: configurações político-informacionais. In: Proceedings CIFORM - Encontro Nacional de Ciência da Informação, Bahia, 2004.
- KAUFMAN, E. E-gobierno en Argentina: crisis, burocracia y redes. In: ARAYA, R.; PORRÚA, V. América Latina pontogob: casos y tendencias en gobierno electrónico. Chile, Santiago: FLACSO, 2004.
- KIM, C.K. A Cross-national Analysis of Global E-government. In: Public Organiz Ver, Springer Science, v. 7, p. 317–329, 2007.

- KIM, S.; KIM, H. J.; LEE, H. An institutional analysis of an e-government system for anti-corruption: The case of OPEN. In: *Government Information Quarterly*, v. 26, p. 42-50, 2009.
- KOUZMIN, A.; ANDREWS, C. W. O Discurso da Nova Administração Pública. In: *Lua Nova*, n. 45, p. 97-191, 1998.
- KRAEMER, K.; KING, J.. Information Technology and Administrative Reform: Will e-government be Different? In: *International Journal of Electronic Government Research*, v. 2, n. 1, p. 1-20, jan-mar, 2006.
- LAU, T. Y. et al. Adoption of e-government in three Latin American countries: Argentina, Brazil and Mexico. In: *Telecommunications Policy*, v. 32, n. 2, p. 88-100, mar. 2008.
- LAYNE, K.; LEE, J.. Developing fully functional e-government: A four stage model. In: *Government Information Quarterly*, v. 18, p. 122-136, 2001.
- LIMA Jr, O. B. As Reformas Administrativas no Brasil: Modelos, Sucessos e Fracassos. In: *Revista do Serviço Público*, a. 49, n. 2, abr-jun, 1998.
- LIU, Q.; RIDLEY, G. IT Control in the Australian public sector: an international comparison. In: *THIRTEENTH EUROPEAN CONFERENCE ON INFORMATION SYSTEMS*, Regensburg, Alemanha, p. 26-28, 2005.
- LUBAMBO, W. L.; COELHO, D. C. Atores sociais e estratégias de participação no Programa Governo nos Municípios. Petrópolis: Vozes, 2005.
- MADEIRA, J. M. P. Administração Pública. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2008.
- MARCONI, N. O Perfil da burocracia federal (1995-2002): transformações e dilemas. In: ABRUCIO, F.; LOUREIRO, M.R. O Estado em uma era de reformas: os anos FHC. Brasília: Ministério do Planejamento - PNUD, 2002.
- MARTINUZZO, J. A. Comunicação, novas tecnologias e informatização da política: o governo eletrônico no Mercosul. 2006. 277 f. Tese (Doutorado em Comunicação) – Instituto de Arte e Comunicação Social, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2006.
- MARTINUZZO, J. A. Governo Eletrônico no Brasil: Paradigmas Políticos da Gênese. In: *Informática Pública*, vol. 9, n.2, p. 15-28, 2007.
- MARTINUZZO, J. A. Governo eletrônico no Mercosul: o retrato segundo os portais federais de e-gov. In: *Revista de Economía Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación*, , vol. X, n. 1, jan-abr 2008.
- MATSUDA, C. T. Governo Eletrônico: a reforma democrática do Estado-Nação: a prefeitura da cidade de São Paulo. 2006. 167 f. Tese (Doutorado em Ciências da Comunicação) – Escola de Comunicação e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.
- MEDEIROS, P. H. Governo eletrônico no Brasil: aspectos institucionais e reflexos na governança. 2004. 315 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação, Universidade de Brasília, Brasília, 2004.
- MEDEIROS, P. H. R.; GUIMARÃES, T. A. O estágio do governo eletrônico no Brasil em relação ao contexto mundial. In: *Revista do Serviço Público*, ano 55, n. 1 e 2, p. 49-66, jan-jun, 2004.
- MEDEIROS, P. H. R.; GUIMARÃES, T. A. Contribuições do governo eletrônico para a reforma administrativa e a governança no Brasil. In: *Revista do Serviço Público*, ano 56, n. 4, p. 464-449, out-dez, 2005.
- MENEKLIS, V.; DOULIGERIS, C. Bridging theory and practice in e-government: A set of guidelines for architectural design. In: *Government Information Quarterly*, v. 27, p. 70-81, 2010.

- MILANI, C.; SOLÍNÍS, G.. Pensar a democracia na governança mundial: algumas pistas para o futuro. In: MILANI, C.; ARTURI, C.; SOLÍNIS, G. (org.). Democracia e governança mundial. Que regulações para o século XXI. Porto Alegre: Editora da Universidade, 2002
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Instrução Normativa n. 4 de 19 de maio de 2008. Brasil, Brasília, 10 mai. 2008.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Portaria n. 63 de 27 de março de 2009. Brasil, Brasília, 28 mar. 2009.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Portaria n. 89 de 23 de abril de 2009. Brasil, Brasília, 24 abr. 2009.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Portaria Normativa n. 5 de 11 de julho de 2005. Brasil, Brasília, 12 jul. 2005.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Resolução n, 1 de 18 de fevereiro de 2010. Brasil, Brasília, 19 fev. 2010.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Resolução n. 2 de 11 de março de 2010. Brasil, Brasília, 22 mar. 2010.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Resolução n. 3 de 11 de março de 2010. Brasil, Brasília, 22 mar. 2010.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Resolução n. 4 de 11 de março de 2010. Brasil, Brasília, 22 mar. 2010.
- MINTZBERG, H. Criando Organizações Eficazes: estrutura em cinco configurações. São Paulo: Editora Atlas, 2009.
- MORENO, H.; GIL-GARCÍA; R. LUNA, L. F. Modelo multi-dimensional de medición del gobierno electrónico para América Latina y el Caribe. Santiago, Chile: CEPAL, 2007.
- NAÇÕES UNIDAS. e-Government Interoperability. Bangkok: UNDP, 2008a.
- NAÇÕES UNIDAS. United Nations e-Government Survey 2003. Nova York, Estados Unidos: United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2003
- NAÇÕES UNIDAS. United Nations e-Government Survey 2004: Towards access for opportunity. Nova York, Estados Unidos: United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2004.
- NAÇÕES UNIDAS. United Nations e-Government Survey 2005: From E-government to E-inclusion. Nova York, Estados Unidos: United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2005.
- NAÇÕES UNIDAS. United Nations e-Government Survey 2008: From e-Government to Connected Governance. Nova York, Estados Unidos: United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2008b.
- NAÇÕES UNIDAS. United Nations E-Government Survey 2010: Leveraging e-government at a time of financial and economic crisis. Nova York, Estados Unidos: United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2010.
- NORRIS, P. Digital divide: civic engagement, information poverty and the internet world wide. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2001.
- NORRIS, P. Driving democracy: do power-sharing institutions work? Londres: Cambridge University Press, 2008.
- O'BRIEN, J. A.; MARAKAS, G. M.. Administração de sistemas de informação. Uma introdução. São Paulo: McGraw-Hill, 2007.
- OLIVER, E. L.; SANDERS, L. (eds.). E-Government Reconsidered: Renewal of Governance for the Knowledge Age. Saskatoon: Houghton Boston, 2004.

- PAES DE PAULA, A. P. Administração Pública Brasileira entre o Gerencialismo e a Gestão Social. In: R.A.E., v. 45, n.1, 2005.
- PARDO, V.; MONTEVERDE, F.; RÍOS, M. AGESIC (Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento). In: Revista de la Red de Expertos Iberoamericanos en Gestión Pública. Madri, n. 3, v. 2, 2008. Disponível em: <http://issuu.com/redesdeexpertos_ceddnet/docs/n__3_revista_rei_gestion_publica>. Acesso em: 12 out. 2010.
- PARSONS, W. Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis. Cheltenham-UK: Edward Elgar, 1997.
- PEÑA-LÓPEZ, I. Measuring digital development for policy-making: Models, stages, characteristics and causes. 2009. Tese (Doutorado em Sociedade da Informação e do Conhecimento) - Internet Interdisciplinary Institute, Universitat Oberta de Catalunya, Catalunya, Espanha, 2009.
- PETERS, G. Institutional theory in political science: the new institutionalism. Londres: Continuum, 2001.
- PINTO, S. L.; FERNANDES, C.C. Institucionalização do governo eletrônico: o caso do Brasil. In: Anais do X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 a 21 out., 2005.
- PINTO, S.L.; SANTANA, A.M.(org.). Proposta de Política de Governo Eletrônico para o Poder Executivo Federal. Brasília: Grupo de Trabalho Novas Formas Eletrônicas de Interação, 2000. Disponível em: <http://www.governoeletronico.gov.br>. Acesso em: 08 de maio de 2010.
- PONTE, N. Modernización de la Gestión y Administración Pública. Montevidéo, Uruguai: Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, UDELAR, 2001. Disponível em: <http://eco.unne.edu.ar/contabilidad/costos/mercosur/trabajo01_mercosur.pdf>. Acesso em: 13 out. 2010.
- PRADO, O. Governo Eletrônico, Reforma do Estado e Transparência: o Programa de Governo Eletrônico no Brasil. 2009. 199 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2009.
- RAMÍREZ, M. F.; Transferencia de Políticas y Reforma de la Administración Pública. Colombia 1991-2006. Madrid: UAM, 2009. Disponível em: <http://www.fcp.uncu.edu.ar/upload/Transferencia_de_politicas_y_reforma_de_la_administracin_publica.doc>. Acesso em: 15 out. 2010.
- RAZO, C.; ROJAS, F. M. Del monopolio de Estado a la convergencia tecnológica: evolución y retos de la regulación de telecomunicaciones en América Latina. Santiago, Chile: CEPAL, 2007.
- REDDICK, C. G. E-Government and Creating a Citizen-Centric Government: a Study of Federal Government CIOs. In: GARSON, D. (ed.). Modern public information technology systems: issues and challenges. Hershey-PA, Estados Unidos: IGI Publishing, 2007.
- REDDICK, C. G. Factors that explain the perceived effectiveness of e-government: a survey of United States City Government Information Technology Directors. In: International Journal of Electronic Government Research, v. 5, n. 2, p. 1-15, abr-jun, 2009.
- REDÍN, M. E. et al. El Foro de Responsables Informáticos de la Administración Pública Nacional: Una Lectura Interpretativa. Argentina, Rosario: FLACSO-Argentina, 2005. Disponível em: <http://www.flacso.org.ar/uploaded_files/Publicaciones/El.Foro.de.Responsables.Informaticos.de.la.Administracion.Publica.pdf>. Acesso em: 10 out. 2010.
- REILLY, K. Estrategias de E-gobierno en ocho países de América Latina. In: REILLY, K.; ECHEBERRÍA, R. El Papel del Ciudadano y de las OSC en el e-Gobierno. Un estudio de gobierno

electrónico en ocho países de América Latina y el Caribe. Quito, Ecuador: APC.org, 2003. Disponível em: <<http://lac.derechos.apc.org/investigacion/e-gobierno.pdf>>. Acesso em: 13 out. 2010.

REZENDE, F. C. As reformas e as transformações no papel do Estado: o Brasil em perspectiva comparada. In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L. O Estado em uma era de reformas: os anos FHC. Brasília: Ministério do Planejamento/PNUD, 2002. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/PMPEF/publicacoes/manuais_do_c/081016_PUB_ManDoc_estado1.pdf>. Acesso em: 29 set. 2010.

REZENDE, F. C. Por que falham as reformas administrativas? In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, v.17, n. 50, São Paulo, out., 2002.

RIBEIRO, C. A. Governo Eletrônico na reforma do Estado: inter-relações e Perspectivas. In: Revista Informática Pública, v. 7, n. 1, p. 71-84, 2005.

RINCÓN, E.; CUBILLOS, R. Reforma a la administración pública a través del gobierno electrónico. In: VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 out. 2003.

RIVOIR, A. Nuevas y viejas políticas para la Sociedad de la Información y el Conocimiento. Las transformaciones en Uruguay 2000 – 2009. In: XXIII Congreso Internacional da Associação de Estudos Latino-Americanos, Rio de Janeiro, Brasil, 11 a 14 de junho de 2009. Disponível em: <<http://lasa.international.pitt.edu/members/congress-papers/lasa2009/files/RivoirAna.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2010.

RIVOIR, A.; RÍOS, M. Análisis general y Diagnóstico sobre la Sociedad de la Información y el Conocimiento. Libro Verde de la SIC en Uruguay. Montevideo, Uruguai: AGESIC, 2007. Disponível em: <http://www.cotidianomujer.org.uy/ticuni_biblio/Libro_verde_Uruguay.pdf>. Acesso em: 10 out. 2010.

ROCHELEAU, B. A. Public Management Information Systems. Hershey-PA, Estados Unidos: IGI Publishing, 2005.

RODRIGUES, J. G. L. Método de implantação da governança de TI no setor público à luz da teoria institucional. 2010. 170 f. Dissertação (Mestrado em Gestão do Conhecimento e da Tecnologia da Informação), Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2010.

RODRÍGUEZ, M. et al. Investigación sobre el estado de avance del gobierno electrónico en Colombia a nivel municipal, regional y nacional. Bogotá, Colômbia: Cátedra Software AG-Alianza Sumaq en e-Government, Universidad de los Andes, 2006. Disponível em: <http://www.floridablanca.gov.co/site/images/stories/file/gobierno_linea/Investigacion_e-government_en_Colombia_V2%20uni%20andes1%5D.pdf>. Acesso em: 15 out. 2010.

ROSE, W. R.; GRANT, G. G. Critical issues pertaining to the planning and implementation of e-Government initiatives. In: Government Information Quarterly, v. 27, p. 26-33, 2010.

RUBINO-HALLMAN, S.; HANNA, N.K. New Technologies for Public Sector Transformation: A Critical Analysis of e-Government Initiatives in Latin America and the Caribbean. In: Journal for e-Government, n. 3, v. 3, p. 3-39, 2006.

RUEDIGER, M. A. Governança democrática na era da informação. In: Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 37, n. 6, p. 1257-1280, nov-dez. 2003

SCHLIN, S. H. E-Government: an overview. In: GARSON, D. (ed.). Modern public information technology systems: issues and challenges. Londres: IGI Global, 2007.

SECRETARIA DE GABINETE Y GESTION PÚBLICA. Plan Estratégico Federal de Gobierno Electrónico. Documento de trabalho. Argentina, Buenos Aires, 2009. Disponível em:

<http://www.cofefup.misiones.gov.ar/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=31&Itemid=6>. Acesso em: 10 out. 2010.

SECRETARIA DE GABINETE Y GESTION PÚBLICA. Resolución n. 27 de 30 de abril de 2002. Argentina, Buenos Aires, 01 mai. 2002.

SECRETARIA DE GABINETE Y GESTION PÚBLICA. Resolución n. 99 de 30 de dezembro de 2008. Argentina, Buenos Aires, 30 dez. 2008.

SETHIBE, T.; CAMPBELL, J.; McDONALD, C. IT Governance in Public and Private Sector Organisations: Examining the Differences and Defining Future Research Directions. In: Australasian Conference on Information Systems IT Governance in the Public Sector, Toowoomba, 2007.

SIMÕES VISENTINI, G. S. Reforma do Estado no Brasil (1995-1998): O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. 2006. 213 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2006.

SOUZA, C.. Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo. In: São Paulo Perspectiva, São Paulo, v. 15, n. 4, dez. 2001.

SUANNO, M. V. R. Novas Tecnologias de Informação e Comunicação: reflexões a partir da Teoria Vygotskyana. In: 1º Seminário Nacional ABED de Educação à Distância. Belo Horizonte, 12 a 15 de abril de 2003.

TAKAHASHI, T. (Org.). Sociedade da informação no Brasil: Livro Verde. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2000.

TANYA. e-Government: moving beyond services. The World Bank, 2009. Disponível em: <<http://blogs.worldbank.org/governance/e-government-moving-beyond-services>>. Acesso em: 10 set. 2010.

TESORO, J. L.; ARAMBARRI, A. J.; GONZÁLEZ, R. L. Factores endógenos y exógenos asociados al desempeño del gobierno electrónico: hallazgos emergentes de un análisis exploratorio de experiencias nacionales. In: Anais do XVI Concurso de Ensayos y Monografías del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública "Gobierno Electrónico", Caracas, 2002.

TITAH, R.; BARKI, H. E-Government adoption and acceptance: a literatura review. In: International Journal of Electronic Government Research, v. 2, n.3, p. 23-57, jul-set, 2006.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão TCU 1603 de 13 de agosto de 2008. Brasília, 13 ago. 2008.

UNIÃO EUROPÉIA. Linking up Europe: the Importance of Interoperability for eGovernment Services. Bruxelas: Commission of the European Communities, 2003. Disponível em: <http://www.csae.map.es/csi/pdf/interoperabilidad_1675.pdf>. Acesso em: 10 out. 2010.

URUGUAI. Agenda Digital Uruguay 2008-2010 para la Sociedad de la Información y el Conocimiento (ADU 2008-2010). Montevidéo, Uruguai: AGESIC, 2008. Disponível em: <http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/v/485/1/agesic/agenda_digital_uruguay_2008_-_2010.html?menuderecho=3>. Acesso em: 10 out. 2010.

URUGUAI. Decreto n. 205 de 26 de junho de 2006. Uruguai, Montevidéo, 21 jun. 2006.

URUGUAI. Decreto n. 225 de 8 de agosto de 2000. Uruguai, Montevidéo, 17 ago. 2000.

URUGUAI. Decreto n. 271 de 9 de junho de 1994. Uruguai, Montevidéo, 11 jun. 1994.

URUGUAI. Decreto n. 372 de 4 de agosto de 2008. Uruguai, Montevidéo, 10 ago. 2008.

URUGUAI. Decreto n. 450 de 28 de setembro de 2009. Uruguai, Montevidéo, 3 out. 2009.

URUGUAI. Decreto n. 618 de 15 de dezembro de 2008. Uruguai, Montevidéo, 19 dez. 2008.

- URUGUAI. FIEE - Formato de Intercambio de Expedientes Electrónicos. Montevideo, Uruguay: AGESIC, 2009. Disponível em: <http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/v/538/1/agesic/formato_de_intercambio_de_expedientes_eletronicos_fiee_-_v10_-_jun_2009.html>. Acesso em: 10 out. 2010.
- URUGUAI. Gobierno en Red. Principios y lineamientos. Montevideo, Uruguay, 2009. Disponível em: <http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/v/168/1/agesic/principios_y_lineamientos_.html>. Acesso em: 10 out. 2010.
- URUGUAI. Guía Plan Director Informático. Montevideo, Uruguay: AGESIC, 2009. Disponível em: <http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/v/464/1/agesic/planes_directores_informaticos_pdi.html?menuderecho=4>. Acesso em: 10 out. 2010.
- URUGUAI. Lei n. 17.930 de 19 de dezembro de 2005. Uruguay, Montevideo, 04 jan. 2006.
- URUGUAI. Lei n. 18.046 de 24 de outubro de 2006. Uruguay, Montevideo, 29 out. 2006.
- URUGUAI. Lei n. 18.172 de 31 de agosto de 2007. Uruguay, Montevideo, 4 set. 2007.
- URUGUAI. Lei n. 18.362 de 6 de outubro de 2008. Uruguay, Montevideo, 11 out. 2008.
- URUGUAI. Portal da Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC). Montevideo, Uruguay, 2010. Disponível em: <<http://www.agesic.gub.uy/>>. Acesso em: 10 out. 2010.
- URUGUAI. Portal del Estado Uruguayo. Disponível em: <<http://www.uruguay.gub.uy/>>. Acesso em 20 out. 2010.
- VALENTI, P.; ANTA, R.; BENDERSKY, M. Manual.gob, estrategias del gobierno electrónico: la definición de un modelo de análisis y estudio de casos. In: Serie de informes técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington, D. C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2004.
- VEGLIA, J. Políticas públicas de modernización del Estado: el caso de la agenda del gobierno electrónico 2002-2005. In: X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 out. 2005.
- VON HALDENWANG, C. E-Government – an Approach to State Reform in Developing Countries? Bonn, Alemanha: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, 2003.
- W3C. Dados Governamentais Abertos. In: Seminário Acesso a Informação. Brasília, 2 dez. 2009. Disponível em: <<http://www.governoeletronico.gov.br/anexos/apresentacao-w3c>>. Acesso em: 11 out. 2010
- WEST, D. Improving Technology Utilization in Electronic Government around the World. Governance Studies: BROOKINGS, 2008.
- WEST, D. M. Assessing E-Government: The Internet, Democracy, and Service Delivery by State and Federal Governments. Providence, Estados Unidos: Brown University, 2000. Disponível em: <<http://www.insidepolitics.org/egovtreport00.html>>. Acesso em: 10 set. 2010.
- WEST, D. M. Digital Government: Technology and Public Sector Performance. Nova Jersey: Princeton University Press, 2005.
- YILDIZ, Mete. E-government research: Reviewing the literature, limitations, and ways forward. In: Government Information Quarterly, v. 24, p. 646–665, 2007.

ANEXO

I. Entrevista semi-estruturada às instituições de e-liderança

O questionário de perguntas foi enviado para os correios eletrônicos dos responsáveis pelo governo digital em cada país, conforme contato disponível no sítio eletrônico de cada instituição de e-liderança (ver Tabela 3). O governo brasileiro não foi contatado para este trabalho, uma vez que a autora teve já havia entrevistado gestores da APF em vistas do desenvolvimento da pesquisa “Governança de TI no Brasil - Análise da institucionalização do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática SISP”¹⁵⁴. O questionário foi enviado no dia 9 de outubro de 2010 e reenviado no dia 14 de outubro de 2010. Apenas algumas respostas foram obtidas, conforme apresentado na Tabela 3. O governo central da Argentina não respondeu à solicitação.

O símbolo (-) para o campo *Resposta* indica que não foi recebida nenhuma resposta do contato. Datas entre parênteses [por exemplo: (12/10/2010)] indicam que o responsável respondeu ao contato naquele dia, seja repassando a solicitação a outrem, seja afirmando que responderia à entrevista, no entanto não o fez. Por fim, as datas sem parênteses indicam o dia em que o responsável enviou as devidas respostas à entrevista.

A opção pelo termo *gobierno electrónico* e não governo digital nas perguntas deve-se ao fato de aquele ser a expressão mais utilizada nos documentos oficiais. As razões para sua não-utilização neste trabalho são apresentadas na Seção 1.2.

¹⁵⁴ Ver CEPIK, M.; CANABARRO, D.; POSSAMAI, A. J.; SEBEN, F. Desafios da TI no Governo Federal: a Percepção dos Gestores. In: CEPIK, M.; CANABARRO, D. (org.). Governança de TI – Transformando a Administração Pública no Brasil. Porto Alegre: WS Editor, 2010.

Tab. 3: Reponsáveis pelo governo digital contactados

PAÍS	RESPONSÁVEL	CARGO	CONTATO	RESPOSTA
Argentina (ONTI e Foro de Responsables Informáticos)	Sr. Pedro Janices	Director de la Oficina Nacional de Tecnologías de Información	onti@sgp.gov.ar	(-)
	Sr. Juan Francisco A. Aiducic	Dirección de Infraestructura	dinfraestructura@sgp.gov.ar	(-)
	Sr. Juan Matías Cerezo	Dirección de Recursos Informáticos	dinformaticos@sgp.gov.ar	(-)
	Sr. Eduardo Néstor Martínez	Director de Aplicaciones	direccion_aplicaciones@sgp.gov.ar	(-)
	Sr. Mariano Greco	Cordenación Grupo Gestión Documental FRI	dinformaticos@sgp.gov.ar	(-)
	Sr. Luis Vidal	Cordenación Componente Interoperabilidad FRI	lvidal@sgp.gov.ar	(-)
	Sra. Silvia Deasti	Cordenación Grupo Gestión FRI	sdeasti@sgp.gov.ar	(-)
Chile (Estrategia Desarrollo Digital)	Sr. Alvaro Vásquez Valdivia	Asesor del área Sociedad de la Información	adiaz@economia.cl	(13/10/2010)
	Sr. Edgardo Fernando Pino Kempowski	Coordinador de proyectos de Gobierno Electrónico	efpino@economia.cl	12/10/2010
	Sr. Luis Argote	Profesional de Apoyo	largote@economia.cl	(-)
	Sr. Pablo Monteverde Basso	Asesor Políticas TIC y Estudios	pmonteverde@economia.cl	(-)
	Sr. Patricio Astorga Veloso	Coordinador de comunidades tecnológicas regionales	iaastorga@economia.cl	(-)
	Sr. Richard Saez Cantillana	Coordinar los proyectos y actividades	resaez@economia.cl	(-)
	Sra. Andrea Díaz González	Profesional de Apoyo	adiaz@economia.cl	(-)
	Sra. María Angélica Lagos	Coordinadora Gestión de Proyectos TI	mlagos@economia.cl	(12/10/2010)
Colômbia (Programa Gobierno em Línea)	Sr. Eliécer Vanegas Murcia	Coordinación de Monitoreo y Evaluación	eliecer.vanegas@gobiernoenlinea.gov.co	19/10/2010
	Sra. Lina María Cruz Silva	Coordinación de Articulación y Gestión	lina.cruz@gobiernoenlinea.gov.co	21/10/2010
	Sra. Diana Peña Páez	Consultora Proceso de Operación	diana.pena@gobiernoenlinea.gov.co	(18/10/2010)

	Sr. Saulo David Daza Sierra	Consultor Proceso de Desarrollo	saulo.daza@gobiernoenlinea.gov.co	18/10/2010
	Sra. Johanna Pimiento Quintero	Coordinación de Operación y Desarrollo	johanna.pimiento@gobiernoenlinea.gov.co	(14/10/2010)
	Sr. Francisco Alfonso Camargo Salas	Gerente General	francisco.camargo@gobiernoenlinea.gov.co	(-)
	Sra. María Isabel Mejía Jaramillo	Dirección General	maria.mejia@gobiernoenlinea.gov.co	(-)
Uruguai (AGESIC)	Sr. Pablo Azcue	Dirección de Gobernanza y Fiscalización de TI	pablo.azcue@agesic.gub.uy	13/10/2010
	Sra. Diamela Bello	Dirección de Gerencia de Proyectos	diamela.bello@agesic.gub.uy	(-)
	Sra. Suevia Sánchez	Secretaría General	suevia.sanchez@agesic.gub.uy	(11/10/2010)
	Sra. Virginia Pardo, PMP	Dirección de Normas en Tecnología de la Información	virginia.pardo@agesic.gub.uy	26/10/2010
	Sra. Cristina Zubillaga	Dirección de Oficina de Proyectos	crystina.zubillaga@agesic.gub.uy	(-)
	Sra. Irene Buquet	Administración General	irene.buquet@agesic.gub.uy	(-)

Na sequência, o questionário é apresentado, em formatação semelhante à original.



RELACIONES INTERNACIONALES

Tesina

“Instituições e Desempenho do Governo Digital: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e Uruguai em perspectiva comparada”.

POSSAMAI, Ana Júlia.

Currículo Lattes: <http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizaacv.jsp?id=K4245880D4>

1) ¿A nivel del gobierno nacional, existe documento referente al **Programa Nacional de Gobierno Electrónico**?

¿Qué **organización** es responsable por el Programa (coordinación, ejecución, etc)?

2) ¿A nivel sectorial, existe documento referente al **Plan de Gobierno Electrónico** de las secretarías/ Ministerios?

3) ¿ A nivel del gobierno nacional, existe documento referentes a **Estándares de Interoperabilidad** y/o **Arquitectura de Interoperabilidad** de Gobierno Electrónico?

4) ¿A nivel del gobierno nacional, existe **Plataforma de Interoperabilidad** de Gobierno Electrónico?

5) ¿A nivel del gobierno nacional, existe documento referente a una **Estrategia Nacional de Gobierno de TI (Gobernanza de TI)**?

6) ¿A nivel sectorial, existe documento referente al **Plan de de Gobierno de TI (Gobernanza de TI)** de las secretarías/ Ministerios?

7) ¿A nivel del gobierno **nacional**, existe el profesional **Chief Information Officer (CIO)**, es decir, un Director de Tecnologías de Información (TI) responsable pela gobernanza de TI en el ámbito nacional?

En caso afirmativo, el CIO trabaja juntamente al Jefe de Estado/Presidente?

8) ¿A nivel **sectorial**, existe el profesional **Chief Information Officer (CIO)**, es decir, un Director de Tecnologías de Información (TI) responsable pela gobernanza de TI en el ámbito de las secretarías/ Ministerios?

En caso afirmativo, el CIO trabaja juntamente al Secretario-Executivo/Ministro?

9) ¿A nivel del gobierno nacional, hay un **líder político** directamente identificado con la agenda de gobierno electrónico nacional?

10) ¿A nivel **sectorial**, hay **líderes políticos** directamente identificados con la agenda de gobierno electrónico de las secretarías/ Ministerios?

11) ¿A nivel del gobierno nacional, hay **instituciones de coordinación, colaboración, consulta y ejecución** de los temas relacionados a gobierno electrónico?