

## Introdução ao Governo Eletrônico no Brasil

Aires José Rover

Doutor, professor do curso de direito da UFSC

<http://infojur.ufsc.br/aires>

### **Introdução**

Vive-se hoje um progresso contínuo e cumulativo na utilização das novas tecnologias de informação. Estas podem ser compreendidas como tecnologias de comunicação e de conhecimento. As primeiras referem-se aos mecanismos e programas que facilitam o acesso a dados de maneira universal, ou seja, sem impor nenhum tipo de barreira, a não ser aquelas que se referem à segurança e integridade dos sistemas. Exemplo disto são as tecnologias de redes de computadores. As tecnologias relativas ao conhecimento dizem respeito basicamente ao desenvolvimento de programas (software) que organizem, armazenem e manipulem os dados de tal forma que facilite a compreensão destes por um universo infinito de interessados<sup>1</sup>. Por outro lado, a transição acelerada para o modelo digital tem permitido uma verdadeira revolução em todas as áreas que envolvem estas duas vertentes tecnológicas.

A internet, entendida como a rede mundial de computadores que possibilitou a comunicação global em tempo real a um custo operacional baixíssimo, é hoje o grande fenômeno e síntese das tecnologias acima indicadas e tem sido testada e utilizada freneticamente por todo agente inteligente da sociedade, incluindo aí os governos.

Esta participação dos governos neste processo de informatização e automação de serviços próprios de sua atuação é o objeto deste artigo. Quais as potencialidades e os limites das tecnologias de informação na radicalização da democracia, com o avanço do chamado governo eletrônico é o problema aqui proposto.

---

<sup>1</sup> ROVER, Aires José. A tecnologia como fator de democratização do direito. Sequência - Estudos Jurídicos e Políticos, Florianópolis, 19(25): 50-55, dez./1997.

Dessa forma, é possível vislumbrar um papel fundamental da internet neste processo.

## **O governo e o comércio eletrônico (CE)**

É evidente que a contrapartida do GE é o que se denominou Comércio Eletrônico (CE), sendo o governo um elemento importante no seu desenvolvimento. Por outro lado, deste desenvolvimento dependente também o avanço do GE, na medida em que o investimento na infra-estrutura de rede e na segurança dos serviços nela implantados é fundamental para qualquer ação profissional nesse meio.

É evidente que o desenvolvimento do comércio eletrônico depende muito do setor privado. Isto não quer dizer que o governo não tenha um papel importante, regulando o setor e criando condições para o seu desenvolvimento. Vale dizer que deveria haver esforços<sup>2</sup> para criar uma estrutura legal competente e ambiente propício que estimulem o aparecimento de cientistas, pesquisadores, homens de negócio, trabalhadores, investidores e consumidores interessados no setor.

Neste sentido caberiam iniciativas como:

1. aprovação de uma legislação tributária que incentive as atividades virtuais, com regras permanentes e universais;
2. redução de impostos e taxas para produtos e serviços que envolvam a adoção das tecnologias acima indicadas;
3. liberalização do mercado de telecomunicações, em todos os níveis (telefonia local e internacional, transmissões via satélite, cabo);
4. estruturação da cobrança das contas telefônicas que permita uma redução de gastos para quem usa as linhas prioritariamente para a recepção e transmissão de dados;
5. homogeneização da legislação comum aos blocos econômicos para o comércio eletrônico;
6. implementação e agilização dos programas de criação do governo eletrônico, integrando os diversos sistemas usados no setor público, permitindo uma maior

---

<sup>2</sup> COUTINHO, Marcelo. A Terra Prometida do CE. Artigo da internet, portal Surf.

- divulgação das ações do governo e estimulando a participação de empresas e dos cidadãos;
7. fomento de trabalhos de caráter educacional desenvolvido junto à população em geral como cursos sobre o uso da Internet, ministrados em escolas públicas, durante o período noturno;
  8. investimento na capacitação de pequenas e médias empresas, para que elas possam identificar, desenvolver e transformar em oportunidades de negócio on-line seus produtos e serviços;
  9. investimento em universidades e centros de pesquisa para que produzam conhecimento de base que possam ser convertidos em conhecimento tecnológico aplicáveis na indústria da informação;
  10. criação de fórum que permita a formação de alianças e parcerias entre fornecedores, distribuidores e consumidores;
  11. criação de organizações (fundeadas pela iniciativa privada com o auxílio do governo) para o financiamento de cursos, aluguel de equipamentos e de instalações para treinamento com custos subsidiados, para as pequenas e médias empresas interessadas;
  12. desenvolvimento de um programa de publicidade que inclua concursos nacionais para as pequenas e médias empresas que estão desenvolvendo as iniciativas mais interessantes na área de CE;
  13. aprovação de legislação sobre assinaturas eletrônicas, que autorize empresas a receber, processar e autenticar os mais diversos tipos de documentos privados e públicos, via Internet;

O primeiro passo na participação do governo neste processo todo seria ele próprio utilizar assinaturas virtuais, de modo que ele mesmo demonstre as oportunidades existentes nessa área. Além disto, é condição fundamental para viabilizar as aplicações governamentais, o chamado Governo Eletrônico.

A base do CE é a credibilidade dos procedimentos que ocorrem, sua segurança técnica e jurídica. Para isto a assinatura digital<sup>3</sup> é fundamento que garante autenticidade e integridade dos documentos.

## **Do mundo real para o governo eletrônico (GE)**

Governo eletrônico é uma infra-estrutura única de comunicação compartilhada por diferentes órgãos públicos a partir da qual a tecnologia da informação e da comunicação é usada de forma intensiva para melhorar a gestão pública e o atendimento ao cidadão. Assim, o seu objetivo é colocar o governo ao alcance de todos, ampliando a transparências das suas ações e incrementando a participação cidadã.

Por outro lado, ao invés de um conceito estrutural, tem-se uma definição funcionalista a partir da qual o GE é um processo de definição de políticas e diretrizes para articular as ações de implantação de serviços e informações que dizem respeito ao cidadão e ao governo.

Para tanto existem algumas tarefas ou etapas que devem ser planejadas e realizadas para a realização do Estado digital ou Estado plugado, tais como<sup>4</sup>:

1. coordenar e articular a implantação de programas e projetos para racionalização da aquisição e da utilização da infra-estrutura, dos serviços e das aplicações de tecnologia da informação e comunicação;
2. estabelecer diretrizes para a formulação de plano de tecnologia da informação e comunicação;
3. estabelecer diretrizes e estratégias para o planejamento da oferta de serviços e informações por meio eletrônico;
4. definir padrões de qualidade para as formas eletrônicas de interação;
5. estabelecer níveis de serviços para a prestação de serviços e informações por meio eletrônico;

---

<sup>3</sup> Para tanto o governo editou o Decreto 3.587 de 05/08/00 que estabelece normas para a infra-estrutura de chaves públicas do poder executivo federal - ICP-Gov, e dá outras providências. Em 28 de junho foi editada a MP 2200 que institui a infra-estrutura de chaves públicas Brasileira. Nova edição foi dada em 27 de julho.

<sup>4</sup> Estes objetivos fazem parte das competências do Comitê ou Grupo de Trabalho Inter-Ministerial, formado por representantes de órgãos e entidades públicas e privadas, através da Presidência da República (casa civil), também conhecido como Grupo de Trabalho em Tecnologia de Informação – GTTI.

Dessa forma o GE envolve uma ação conjunta de todos os setores e órgãos do Estado, em todos os seus âmbitos, municipal, estadual e federal. Seria um governo unificado que num primeiro momento se materializaria na construção de um portal que integrasse informações de interesse do Estado e dos cidadãos, de forma acessível e coerente.

Evidentemente, o objetivo final do GE é a **universalização de serviços**. Para tanto é preciso facilitar o acesso aos diversos sistemas de comunicação, buscando soluções alternativas de acesso coletivo ou compartilhado. O uso da internet é o mais evidente, mas há as centrais de atendimento telefônico, já muito utilizadas para sugestões e denúncias.

O meio para atingir o objetivo acima seria em primeiro lugar atacar no âmbito interno com a promoção da informatização da administração pública e de uso de padrões e o fomento à capacitação de seu pessoal. No âmbito externo deve ser implantada uma infra-estrutura básica nacional de informações, integrando as diversas estruturas de redes do governo, incluindo o setor privado.

Esta não é uma tarefa simples. Contudo, é facilitada tendo em vista que a **complexidade oculta** do governo não precisa ser representada para o cidadão, que não necessita saber como o governo é organizado. Nem por isto a tarefa é menor, tendo em vista a necessidade de reengenharia de milhares de processos. Também não se pode esquecer a questão da **segurança da informação**<sup>5</sup>, de modo a receber um tratamento destacado e permanente. Sem dúvida, muito da credibilidade e adesão ao GE depende deste fator, essencialmente tecnológico, mas com conseqüências em termos da segurança jurídica.

A título do problema de segurança, intrínseco em qualquer sistema de informação, existem outros diversos **fatores que dificultam** a construção do GE:

1. falta de determinação e de um esforço coordenado, dificuldades em dar o primeiro passo, conservadorismo, medo;
2. obstáculos culturais: cultura do curto prazo faz com que se pense que mudanças importantes podem ocorrer facilmente e rapidamente, dificuldade em adaptação às mudanças;
3. burocracia representada em estruturas e normas arcaicas;
4. chefias castradoras de novas idéias;

---

<sup>5</sup> Várias normas disciplinam esta área como o Decreto 3.505 de 13/06/2000, que estabeleceu a Política de Segurança da Informação Pública do Poder Executivo Federal, e a Lei nº 9.983, de 14/07/2000, que estabelece as regras básicas de segurança da informação no âmbito da Administração Pública Federal

5. duplicidades, fracionamento de serviços;
6. escassez de recursos;
7. há serviços que não podem ser prestados sem a presença do cidadão;
8. a automação dos processos gera desemprego e exige maior escolaridade da mão de obra;
9. a infra-estrutura da comunicação deve ser objeto de permanente investimento;
10. há muita diversidade de padrões de procedimentos nas diferentes entidades o que exige muita articulação e um maior custo no processo;

Mesmo diante desta diversidade de dificuldades, o fato é que muitas são as possibilidades e perspectivas do desenvolvimento do GE e que parece difícil não dar certo. Isto porque não há outra saída para o aumento de eficiência dos governos. No Brasil este processo já não é mais ficção, estando na frente de muitos países de primeiro mundo. Aliás, estes nem sempre são o melhor exemplo pois seus serviços no mundo real possuem uma eficiência que dificulta a sua transposição para o mundo eletrônico<sup>6</sup>. Dessa forma, por aqui já é sucesso uma série de serviços:

1. envio de imposto de renda;
2. consulta da validade do CPF;
3. informações sobre multas;
4. resultado de concursos públicos;
5. pagamento de tributos em geral;
6. pesquisas no cadastro da previdência social;
7. pagamentos de multas de trânsito e licenciamento de veículos;
8. denúncias de consumidores nos Procons;
9. pedido de passaporte na polícia federal;

Em termos conceituais muito há que se avançar em várias outras áreas tais como:

---

<sup>6</sup> Exemplo nesta área é Cingapura, pioneira em montar uma infra-estrutura tecnológica que disponibiliza módulos comuns para preenchimento de formulários e pagamentos.

1. serviços de utilidade pública;
2. agendas culturais;
3. informações sobre secretarias e órgãos;
4. estatísticas diversas;
5. inscrições de interessados para cadastros diversos como empregos, para serviços;

Dentro deste último item surgem intenções de forte investimento no chamado **business to government** (B2G), um conceito que envolve o uso das redes globais e de sistemas de informática, para as compras e serviços contratados pelo Governo, através de processos de licitação, leilões e pregões. Com certeza esta é uma área sensível e com grande repercussão na sociedade e nas contas do Estado, pressionado cada vez mais na busca de maior eficiência. Note-se a lei de responsabilidade fiscal.

Na realidade já existem parâmetros para a execução destes serviços eletrônicos. Hoje a legislação permite que sejam negociados através do sistema até 8000 reais para estados e municípios, 16000 reais para as empresas públicas. Já para o governo federal não há limites de valores. Entre os exemplos de sistemas que aproveitam esta nova modalidade estão a Sabesp (água e esgotos), a Caixa Econômica Federal, a bolsa eletrônica de compras (BEC) de SP. Em nível federal há o recém implantado comprasnet.

Desde logo é possível afirmar que se abre espaço para um número ilimitado de empresas a um procedimento sempre caracterizado pela dificuldade de acesso às informações.

Além do mais, os sistemas automáticos (quem contabiliza as compras são máquinas) permitem que as auditorias sejam feitas pelos sistemas sem a necessária intervenção dos agentes governamentais. Toda aquisição fica registrada e disponível na rede, permitindo a comparação de preços pelas unidades e interessados.

O B2G permite **redução de custos**, de 20% nos preços das mercadorias bem como a redução dos custos administrativos (73% do uso de papel, telefone e funcionários).

Outra consequência positiva é a **transparência** das ações dos agentes, bem como a permanente fiscalização dos fornecedores (todos ficam sabendo). Assim desveladas várias anomalias nos processos de atuação, haveria em consequência uma menor corrupção.

Ocorre também a **eficiência** em termos de tempo. Com a menor burocracia nas decisões torna-se inevitável a diminuição de 70 a 80% do tempo de transação.

Nesta direção segue o governo federal que está investindo na direção da criação de um portal na Internet cujo objetivo seria divulgar os gastos do governo, colocando à disposição do

público todos os serviços e informações do Governo Federal. O grande trunfo do projeto é a integração com outros portais do Legislativo, Judiciário, Estados, Municípios e Distrito Federal com os serviços já disponíveis do governo federal, criando-se uma grande rede. Além disso a página da Internet teria um fórum para o debate público, com participação de especialistas, autoridades, além da população em geral.

Exemplo prático da atuação do governo federal é o já citado **comprasnet**. Também há o acompanhamento e fiscalização das obras públicas, sistema denominado **Obrasnet**. Feito através de um banco de dados com informações sobre preços de mercado, serviria de parâmetro para definições para futuras obras. Tal sistema também facilitaria o acompanhamento da padronização e qualidade das obras. É intenção do governo federal também investir num sistema de informações sobre as principais ações judiciais em tramitação (**Jurisnet**). O foco aqui serão os processos de revisão judicial de obras, desapropriações, ações trabalhistas e previdenciárias, execuções, indenizações, falências e concordatas.

Por fim, como esquecer o exemplo e o pioneirismo dado pelos ministério e secretarias da fazenda. O caso do imposto de renda é emblemático. Mas há um movimento nacional neste setor. Por exemplo, o **Estado de SC**<sup>7</sup> através da Secretaria da Fazenda tem mostrado seu pioneirismo na construção do GE, investindo fortemente nos sistemas de informação, na busca de adequação, implantação e melhoria dos sistemas de bases de dados fazendários, que geram hoje mais de 10 serviços fundamentais para a fiscalização e os contribuintes. Além do investimento em equipamentos e programas a secretaria tem feito o treinamento e a capacitação dos seus servidores, o que é premissa fundamental para o sucesso do programa.

Diante destes exemplos e conceitos, o maior ou menor grau de sucesso na implementação de serviços ligados ao GE depende de uma série de **fatores importantes na sua construção** e que devem ser analisados e planejados apropriadamente:

1. produtividade e segurança na execução das tarefas;
2. democratizar, permitir o controle social, a transparência, universalização do acesso;
3. uniformização, padronização dos procedimentos, das informações entre os diversos órgãos;

---

<sup>7</sup> Em 1998 o CIASC consolidou o Plano de Metas para o período 1997/2002, criando programas e projetos que possibilitaram a implantação do denominado "Governo Eletrônico" entre outros projetos, hoje denominado de "Governo Cidadão".

4. intercâmbio direto, sem intermediações, sem resistências;
5. racionalização, flexibilização e modernização dos processos, baseados nas velhas práticas governamentais, lentas, irracionais e ineficientes;
6. buscar soluções alternativas;
7. responder efetivamente à demanda, quantitativa e qualitativamente;
8. garantir confiabilidade aos dados;
9. investir em treinamento das pessoas e definir uma política de realocação;
10. investir na infra-estrutura física e sua atualização permanente dentro dos órgãos, na infra-estrutura de comunicação;
11. respaldo legal para todas as ações;
12. implementação de controles estatísticos e programas de simulação que permitam a geração de vários relatórios sobre o uso dos serviços, facilitando o seu planejamento futuro;
13. garantir a privacidade dos cidadãos;

## **Defesa da privacidade**

A privacidade é um bem fundamental do indivíduo e deve ser protegido, tendo em vista o aumento exponencial da capacidade de juntar informações sobre os cidadãos, através do GE e do Comércio Eletrônico. Dentre estas informações estão aquelas confidenciais como os dados sobre saúde, financeiros, histórico de trabalho.

É evidente que cidadania e negócios não se antagonizam com a defesa da privacidade, pois os mercados e o governo só funcionarão na rede se houver confiança, previsibilidade e estabilidade.

Isto não quer dizer que se está imune aos ataques à privacidade. Os perigos existem, desde que haja o arquivamento de informações pessoais sem autorização, haja o cruzamento de dados que identifiquem os costumes de alguém ou seja difícil corrigir informações erradas baseadas em simplificações grosseiras das vidas das pessoas, que são em princípio contraditórias, desordenadas e complexas.

Por outro lado há o perigo da espionagem política, industrial e comercial. É o caso do echelon, um sistema organizado por diversos países do primeiro mundo que consiste numa rede de grampos em diversos sistemas de comunicações, comandados pela Agência Nacional

de segurança dos EUA (NSA). As razões de Estado estão sempre presentes nestes casos, justificando ações do governo, ativas (FBI com seu *carnivore* grampeando a internet de pessoas suspeitas) ou passivas (na Inglaterra os provedores são obrigados a registrar o tráfego e encaminhá-lo ao governo).

Verifica-se contudo, que num ambiente seguro e de confiança, os próprios cidadãos aceitam e entregam seus dados. É fato que as novas tecnologias têm permitido um controle descentralizado e consensual das informações. Dessa forma, a privacidade tende a ser reduzida apenas ao espaço privado. restando ao espaço público a maior de todas as transparências<sup>8</sup>.

## Considerações finais

A construção do GE não pode ser encarada como uma possibilidade, mas uma necessidade, tendo em vista que representa um dos mecanismos mais importantes para instrumentalizar uma nova relação dos cidadãos com o Estado.

Porém, é preciso ter claro que a questão central de todo este processo não é tecnológica, mas cultural, na medida em que é preciso compreender que as tecnologias ou as escolhas tecnológicas são produtos de relações sociais, fortemente marcadas por padrões e determinações construídas ao longo da história da comunidade e dos indivíduos.

Se há muitos desafios por superar, por outro lado há muitas vantagens em acelerar o processo de construção do GE. Não há como negar a maior rapidez e precisão no acesso às informações, a redução dos custos com papel e com pessoal para atendimento direto, a melhoria na prestação dos serviços e conseqüente melhoria na administração dos recursos públicos, a simplificação das rotinas permitindo maior agilidade na gestão de pessoal, enfim, o redirecionamento dos esforços para áreas consideradas essenciais. Em conseqüência, fica fácil observar que a satisfação do contribuinte, do cidadão em geral, teria a contrapartida da melhoria na imagem e credibilidade do governo. Não é por nada que há um princípio de forte esforço na construção do GE.

Resta saber em que medida aqueles setores que ainda não estão conscientes deste movimento tomarão as ações devidas em tempo de não causar grandes prejuízos à sociedade. Por outro lado, fica a incógnita de se verificar até que ponto a tecnologia da informação pode agregar eficiência neste setor tão marcado por outras variáveis que não levam em conta o

---

<sup>8</sup> BRIN, David, [The transparent society](#). Sem data.

interesse do cidadão. Neste sentido, mais do que nunca, deve haver um concerto para diminuir este longo caminho.