

Bases para a Operacionalização e Avaliação de Resultados do Governo Eletrônico no Brasil

E-Government in Brazil: bases for its operation and evaluation

Zilma Borges de Souza¹ e Florência Ferrer²

Resumo

Este texto analisa as mudanças administrativas necessárias para a implementação do Governo Eletrônico no Brasil de forma a possibilitar a racionalização, economia e gerenciamento de processos pretendidos. São apresentadas e analisadas duas experiências em instituições públicas brasileiras a partir de pesquisa de campo realizada. Sugere-se a criação de indicadores que permitam medir a economia que o setor público tem realizado ou pode realizar mediante a utilização de meios eletrônicos nas diferentes frentes em que atua, assim como gerenciar a melhoria da própria eficiência da estrutura administrativa.

Palavras-chave: Governo eletrônico. Mudanças administrativas. Eficiência administrativa.

Abstract

This article analysis the managerial shifts necessary to e-Government programmes implementation in Brazil so that it is be possible to get desired rationalization, efficiency and process control. Here will be presented and analyzed two experiences took by Brazilian public bodies resulting from field researches. There will be suggested building indicators that could measure efficiency improve public sector has been achieved or could be through electronic means using in different lines they actuate as well as could show how to guide to it.

Keywords: E-government. Management changes. Managerial efficiency.

¹ Universidade Presbiteriana Mackenzie zilma.borges@uol.com.br

² FEA-USP mferrer@usp.br

Introdução

A maior parte das interações eletrônicas acontece entre empresas privadas. Mas em um outro contexto, as experiências públicas com as tecnologias eletrônicas mesmo não tendo o impacto econômico que as interações entre empresas têm, podem produzir mudanças qualitativas mais profundas na sociedade.

Vale ressaltar que os autores deste trabalho não consideram a tecnologia como a principal causadora de mudanças no gerenciamento das atividades do governo. Em geral, são os processos políticos, sociais, econômicos ou culturais os grandes motivadores das transformações na estrutura administrativa do Estado e gerenciamento das Instituições Públicas.

Acreditamos também que um dos motivos que fazem do Governo Eletrônico (E-gov) um tema tão central para os países emergentes é a enorme liberação de recursos que implicará para os cofres públicos. Nos países emergentes com a grande carência de recursos para implementar políticas de desenvolvimento, estes recursos são inestimáveis já que não dependem de empréstimos externos nem de aumento na arrecadação de impostos, dependem somente do melhor uso dos recursos já disponíveis.

É importante destacar que se a grande empresa integrada foi a resposta a um determinado conjunto de problemas que a organização da produção e dos negócios enfrentava, a construção da estrutura burocrática para a organização do Estado moderno foi a resposta ao funcionamento autoritário e irracional do Governo. Assim também, as políticas atuais de implementação de Governo Eletrônico vêm ao encontro dos processos de reforma do Estado que buscam uma postura mais gerencial e menos burocrática na gestão dos assuntos públicos.

O debate em torno do tema tem se intensificado e consideramos que a emergência dessas questões relaciona-se principalmente a como garantir e controlar a eficiência e eficácia dos sistemas.

Este artigo visa portanto discutir o Governo Eletrônico procurando observar sua aplicação, de forma a facilitar avaliações do desempenho institucional e clareza na comunicação governo-cidadão.

Para tanto, são apresentados na primeira parte do texto dados acerca de resultados obtidos com experiências de Governo Eletrônico no Brasil para demonstrar a importância e o impacto que já vem alcançando estas iniciativas. A pesquisa que originou este trabalho demandou a sistematização de dados que foram obtidos através de levantamento realizado no sistema gerencial do Estado de São Paulo e do Governo Federal e em publicações a respeito do assunto.

Na segunda parte do texto, descreve-se as mudanças efetivadas em duas Instituições Públicas, a fim de identificar resultados alcançados no âmbito do funcionamento da máquina administrativa, como também resultados na comunicação e prestação de serviços para o cidadão. Para tal, dois casos foram analisados: o da Bolsa de Compras do Estado de São Paulo e o do Fórum Social Juizado da Justiça Federal 3^a. região, onde foram levantadas as mudanças realizadas em processos específicos de cada uma das instituições. Para uma compreensão

detalhada das mudanças concretas nos processos estudados foi feita uma descrição do processo anterior e uma descrição do processo pós-implementação eletrônica e sugeridos controles e indicadores a serem desenvolvidos.i

Por fim, analisa-se as intervenções necessárias relacionadas à ética e à estruturação dos processos internos dos órgãos governamentais. Dessa forma buscou-se elucidar aspectos que consideramos uma base de sustentação para as mudanças gerenciais que podem ocorrer a partir de uma interação entre as possibilidades trazidas pelo Governo Eletrônico e o funcionamento interno da máquina administrativa.

1 Interações eletrônicas e sua aplicação na esfera pública – alguns avanços

Considera-se a Interação Eletrônica as interações comerciais, financeiras e de prestação de serviços, que são realizadas por meio do processamento e transmissão de informação, incluindo texto, som e imagem de forma eletrônica (Dupas, 2001). Estas interações são classificadas por vários autores (Carnoy,1993;Mann, 2000a e 2000b) como:

Interações comerciais eletrônicas de produtos ou serviços

- Entre empresas
- Dentro das empresas (Portais Corporativos)
- Entre empresas e consumidoresii
- Entre consumidores
- Entre empresas e ONG
- Entre consumidores e ONG

Serviços públicos eletrônicos

- Governo a governo (gestão)
- Entre Governo e cidadãosiii
- Entre Governo empresas
- Entre Governo e ONG

No capitalismo contemporâneo se entrelaçam uma série de processos de transformação da sociedade que atingem a esfera econômica, social e política. Com isto novas arquiteturas institucionais trazem novas exigências de bases tecnológicas. No âmbito público, o governo enfrenta duas grandes frentes para encarar os desafios que a Economia Digital abre, a saber:

- A realização de um conjunto de tarefas para a criação de uma base infra-estrutural de inserção na Economia Digital.

-A realização de transformações da estrutura burocrática para usufruir todas as vantagens que a Economia Digital poderia trazer à própria máquina do Estado, gerando o que foi denominado de Governo Eletrônico.

Para o estudo aqui apresentado, pode-se sintetizar o conceito de Governo Eletrônico como um conjunto de serviços e acesso a informações que o governo oferece aos diferentes atores da sociedade civil por meios eletrônicos(Castells, 2001; Osborne e Gaebler, 1998).

Destaca-se três principais conseqüências que podem ser obtidas pela implementação do Governo Eletrônico (Eisenberg e Cepik, 2002):

- Diminuição de custos de operação pela melhoria de sua própria gestão interna e pela melhoria do processo de fornecimento;
- Aumento considerável da transparência nas ações e
- Mudança na forma como as pessoas verão o governo pela mudança na interação com o cidadão.

Algumas experiências já podem ser referenciadas como avanços significativos no Brasil, e que chamam a atenção pelo impacto gerado, conforme explicitado a seguir:

No Brasil, a recepção do imposto de renda de forma tradicional custava para os cofres públicos U\$S 1,20. Por via eletrônica custa apenas U\$S 0,10. Somente considerando este imposto, se considerarmos que a Receita Federal venha a receber 30 milhões de declarações, em tal procedimento o Estado economiza 33 milhões de dólares (Ferrer,2003a). Vale destacar que não foi contabilizado quanto o governo economizou com a redução e eliminação de vários custos indiretos e processos de trabalho. Claro que além da economia melhorou sua relação com o cidadão, que tem seu trabalho simplificado e seu tempo economizado.

Outro exemplo: no estado de São Paulo quase a totalidade do recebimento do IPVA (Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores) vem sendo arrecado pela Internet. Em 1995 arrecadava-se 600 milhões de imposto. Um ano depois com a implementação eletrônica do serviço arrecadou-se 2 bilhões. Um dos motivos foi a simplificação do processo que facilitou o pagamento para o usuário(Ferrer,2003a).

Em 2002 o Estado de São Paulo pagou para a FEBRABAN (Federação Brasileira das Associações de Bancos) 50 milhões de reais pela recepção de pagamentos de impostos e taxas (Ferrer,2003c). Num próximo estágio de E-gov, quando as transações possam ser completadas diretamente pelos sites do governo este valor será poupado dos cofres públicos.

No Governo Federal, o Portal Comprasnet também está trazendo muitos resultados concretos. Em dois anos, o Portal realizou uma poupança de 600 milhões de Reais com somente 7,5 % das licitações sendo feitas por este meio (Ferrer 2003c).

Ainda outra conseqüência importante neste caso é a inclusão digital de empresas. As pequenas e médias empresas dificilmente tinham acesso ao fornecimento da máquina pública. Hoje boa parte dos fornecedores cadastrada – 150.000 no Comprasnet - é este tipo de empresas(Ferrer,2003b). Outra conseqüência indireta é a geração de empregos que este

processo traz, já que como sabemos mais da metade do emprego gerado no país é de pequenas e médias empresas.

Uma outra questão, e não menos importante, é a mudança que acontece com a implementação do governo eletrônico na relação do cidadão com o poder público. Um dos grandes problemas para os cidadãos quando tem que se relacionar com o governo é a complexidade da máquina pública. Um governo médio tem entre 50 a 70 departamentos e agências diferentes (Diniz,2003). Achar o local exato para procurar algum serviço é um processo muitas vezes complexo. Pior do que isso, quando é necessário fazer alguma atividade banal como registrar um nascimento, realizar uma operação imobiliária, um grande número de diferentes agências solicita relações de documentos, depois disso, elas requerem do usuário a comunicação interdepartamental.

Como um exemplo de inovação, a prestação de serviços de interesse do cidadão por meio de um portal do Governo pode fornecer quase todos os serviços que podem vir a ser requisitados. A mesma base tecnológica permite construir um link e integrar serviços para o cidadão por meio de intranet que permite um acesso comum a diferentes funcionários de diferentes departamentos.

Exemplos disto são os portais dos governos de Singapura e de Áustria. Por mecanismos de busca similares aos de outros portais os cidadãos podem procurar diferentes serviços, ou preenchendo perguntas “Como eu faço?” ou entrando na seção “Eventos vitais” para registrar nascimentos, casamentos, etc. (Farias, 2001;United Nations, 2002). Desta forma, eles não precisam conhecer sobre a complexidade da máquina pública já que o portal direciona sua pergunta a uma seção específica. Essa mesma base tecnológica permite construir um link e integrar serviços para o cidadão por meio de *intranet* que permite um acesso comum a diferentes funcionários de diferentes departamentos.

2 Racionalidade dos processos e resultados mensuráveis - transformações obtidas em duas experiências analisadas

Nessa parte do artigo, descreve-se duas experiências que utilizaremos como base para considerações sobre práticas generalizáveis e criação de indicadores de avaliação do sistema. A primeira experiência que apresentamos é um processo de compra no serviço público e de como a implementação do sistema eletrônico de compras no Estado de São Paulo supera uma série de ineficiências e irracionalidades. A segunda relata a informatização do Fórum Social Juizado da Justiça Federal 3a. região.

2.1 Fórum Social Juizado da Justiça Federal 3a. região v – antecedentes

Em 2001 o Governo Federal decidiu pela criação de Tribunais Especiais Previdenciários nas cinco regiões da Justiça com o intuito de agilizar algumas das demandas mais frequentes. A terceira região, área de cobertura deste Tribunal, abarca São Paulo e Mato grosso do Sul. Em 12/07/01 foram criados pela lei 10.259, que outorgou o prazo de seis meses para sua implementação, os Juizados Especiais Cíveis e Criminais da Justiça Federal, para cuidar de causas de até sessenta salários mínimos. O objetivo principal das mudanças foi melhorar e agilizar o atendimento ao cidadão que tinha requerimentos com o INSS, aproximando a Justiça aos cidadãos mais carentes. Os novos tribunais não têm orçamento

nem recursos humanos próprios, trabalham nele juizes que tem responsabilidade sobre outras Varas.vi

2.1.1 Como era o processo tradicional no caso previdenciário:

- O cidadão apresentava a demanda em papel, ela era organizada numa pasta que deveria ser numerada manualmente página por página. Alguns processos chegam a contar 6000 páginas.
- O processo era analisado e era emitida a sentença não líquida (sem valor).
- Essa sentença ia para o Tribunal onde devia ser confirmado - um processo que se chama “reexame necessário”.
- Confirmado, voltava à Vara de origem para realização do cálculo para liquidação.
- Apurado o valor da sentença, o Tribunal se manifestava e volta a iniciar-se o processo de ida ao tribunal, agora para a confirmação do valor no reexame.
- Após a confirmação do valor, o processo voltava à Vara onde era autorizada a liquidação.

2.1.2 Como funciona hoje o Fórum Social Juizado da Justiça Federal-3ª. Região

O cidadão não tem nem a necessidade de comparecer com advogado. Chega ao tribunal com seus documentos. Todos eles são digitalizados e arquivados no computador, ele assina com uma caneta especial que grava sua assinatura de forma eletrônica. Na mesma hora sai com a data para comparecer - antes a data era ou publicada no diário oficial ou para quem não tinha advogado era enviado um oficial de justiça para entregar a data do novo comparecimento. Agora, no mesmo instante é calculado o valor a ser liquidado. Se o INSS não recorrer em 10 dias, o demandante tem seu processo aprovado e o dinheiro depositado diretamente na sua conta. Um processo leva em media 8 meses, se não houver recursos do INSS, sendo que antes demorava 8 anos.

Um ano e meio depois de inaugurado o Tribunal tem 55.364 processos iniciados, nenhum deles no papel, tudo está digitalizado. É uma experiência ainda mais radical que a americana, lá eles têm digitalizado e impresso.

2.2 Bolsa Eletrônica de Compras do Estado de São Paulo

- antecedentes

A Bolsa Eletrônica de Compras do Governo do Estado de São Paulo – Sistema BEC/SP tem como foco atuar no segmento de compras de pequeno valor, e com perspectiva de incluir as outras modalidades. Foi implementada em setembro de 2000 e permite um sistema eletrônico de negociação dinâmica de preços que racionaliza sobremaneira a ação de aquisição do Governo. Dois dos objetivos principais do projeto foram a melhoria na eficiência e a redução de custos nas operações.

2.2.1 Como era o processo de compra tradicional:

Consideremos como se realizava o processo de aquisição do item “Água Mineral sem Gás”:

Quando uma unidade qualquer do setor público precisava comprar água mineral para suas dependências, pela regulamentação deveria apresentar três orçamentos e escolher o menor deles. Em um caso verificado em nossa pesquisa, encontramos a seguinte situação para compra de Garrações de 20 litros de água:

O valor estimado da compra era de R\$ 5.400,00 o valor contratado foi de R\$ 3.564,00 e o liquidado 2393,36 com isto o valor anulado foi de R\$1170,64.

Este processo consumiu 230 folhas; 2,05 kg de papel; 5 publicações no Diário Oficial, uma demora de muitos meses e implicou 39 documentos eletrônicos impressos dos dias 12/11/97 ao dia 02/02/99, 456 vistos e assinaturas e 7 exames de auditoria.

Levantamos as seguintes etapas percorridas pelo processo:

- Início com solicitação de autorização
- Pesquisa de preços
- Parecer jurídico
- Publicação do parecer
- Exame das propostas
- Pedido de homologação ao coordenador
- Assinatura do contrato de aquisição de água
- Assinatura do contrato e autorização do empenho
- Pagamento do valor da 1a. nota fiscal
- Exame, reavaliação e renegociação de compra
- Pagamento do valor da Nota Fiscal
- Pagamento da fatura
- Exame, aceitação da proposta da distribuidora “ X”
- Parecer Jurídico
- Autorização para alteração de contrato

Em 20 abril de 1998 foi assinado contrato com Distribuidora “X”vii, feito o pagamento da fatura, juntada de documentos, exame, pagamento da fatura, juntada de documentos, exame e pagamento do valor da Nota Fiscal em 04/11/1998. Em 30 novembro foi feita a anulação do saldo não utilizado, e em 15 maio 2000 foi arquivado por cinco anos, onde tramita o processo para o Núcleo de Protocolo e Arquivo.

Avaliemos quantos espaços este processo deixava abertos para realizar as escolhas erradas. Também quantas suspeitas ocultas sobre o comportamento dos funcionários, o que pode ser inferido a partir da grande quantidade de exames realizados. Além disso, o comprador não tinha nenhum interesse em comprar mais barato. Ainda hoje, se sobrar dinheiro do orçamento de um ano ele é cortado no ano seguinte, reduzindo seu orçamento. O processo estava organizado de tal forma que fomentava o gasto desnecessário, excessivo e pouco eficiente.

2.2.2 Como se realiza hoje o processo eletrônico de compras dos mesmos garrações de água:

Por meio do site www.bec.sp.gov.br as ofertas de compras das 644 unidades compradoras do Estado (que efetivamente operam o sistema), recebem as ofertas de venda dos fornecedores cadastrados pelo Governo e é realizada uma seleção automática da melhor oferta. A BEC opera com *Dispensa de Licitação* (até R\$ 8.000) e com a modalidade de licitação *Convite* (de R\$ 8.000,01 a R\$ 80.000,00).

Na *Dispensa de Licitação* qualquer órgão do governo interessado em comprar por meios eletrônicos envia sua oferta de compra por meio de uma OC – Ordem de compra - para o sistema BEC que é agendada pelo operador da Bolsa, que fixa o horário inicial e final da cotação.

Os fornecedores cadastrados no sistema serão automaticamente informados via e-mail, da realização. Esta modalidade permite que a melhor oferta de preços seja vista por todos os participantes, sem identificar o ofertante durante a operação.

Todas as ofertas serão registradas no banco de dados da BEC. Ao final da cotação o sistema destaca o melhor preço e informa ao vencedor por e-mail, publica o resultado no site para consulta de todos os participantes e devolve o negócio eletronicamente ao órgão comprador para finalização. Quando a mercadoria é entregue estando em concordância com o solicitado, a Unidade compradora libera o pagamento via banco. Em 30 dias o pagamento é efetuado.

No caso de *Convite*, o processo inicia-se da mesma forma que na dispensa de licitação, mas as propostas são previamente recebidas. Determina-se o horário de encerramento do recebimento e abertura das propostas. Assim que a comissão julgadora inicia o processo de abertura, julgamento e classificação, o sistema publica automaticamente no site a grade das propostas com a ordem de valor. Após a conclusão da ata, o sistema publica e envia via e-mail a todos os participantes questionando se há algum tipo de recurso. Caso não haja, o processo é encerrado, enviando para a autoridade competente da Unidade compradora efetuar a homologação e a adjudicação. Todas as comunicações são feitas por meio eletrônico.

2.2.3 Mudanças resultantes do processo eletrônico de compras

Sintetizamos a seguir os impactos percebidos em nossa pesquisa a partir da análise dos processos pesquisados. Buscamos ressaltar também as possíveis melhorias de relacionamento com os diversos públicos de interesse, de forma a vislumbrar as vantagens geradas em escala mais ampla, além dos domínios administrativos dos processos estudados:

- O Sistema proporciona uma maior **transparência**, uma vez que todas as informações de preços estão publicadas no sistema;
- Para os **fornecedores** a economia obtida pelo deslocamento para leilões presenciais aumenta sua possibilidade de participação;

Permite um efeito de **inclusão digital para pequenas e médias empresas** com a conseqüente geração de emprego que elas geram, ou seja, tem um efeito multiplicador na economia;

- Possibilita **aperfeiçoamento do controle interno**. A BEC impede de comprar a preços excessivos uma vez que fixa preços máximos e não permite realizar compras de maior valor;

- Facilita a **oportunidade de controle externo** pela sociedade uma vez que os dados são publicados na internet;
- Fornece informações sistematizadas e organizadas para **auditoria e controles externos**;
- Permite o **acompanhamento da tendência de compras** eletrônicas de empresas facilitando uma maior integração com a sociedade civil e gerenciamento interno;
- Reduz os **preços pagos** pelo governo por várias razões: pela modalidade da BEC quando uma unidade compradora emite uma OC deve realizar a reserva para pagamento do pedido, o que garante o pagamento em 30 dias para o fornecedor. Com isto o fornecedor deixa de embutir o risco de atrasos ou falta de pagamento que sempre caracterizou o setor público. Pelo aumento da concorrência a briga por preços leva a uma queda considerável no preço final pago. A BEC vem obtendo reduções da ordem de 25 a 30% nos valores referência, o que representa uma poupança real para os cofres públicos;
- Provoca uma redução dos **custos operacionais**, tanto do governo como dos fornecedores. Entre outras coisas o governo não retira mais a mercadoria, ou seja economiza no frete. A modalidade eletrônica economiza os custos de telecomunicações, trabalho desnecessário, papel, etc.

2.2.4 Proposta de criação de indicadores para a BEC

Como ressaltamos anteriormente, este é um estudo exploratório, onde nos propusemos como um primeiro estágio de análise a avaliar indicadores que podem ser precisados em outros estudos. Neste momento sugerimos portanto indicadores que julgamos possíveis de serem criados e facilmente implementados:

Poupança financeira: definida por uma distribuição mensal do saldo do orçamento a ser comparada com o volume médio das compras, buscando estimar o ganho financeiro adicional que a BEC traz.

Custo distorção: através de uma análise estatística de outliers (pontos extremos) pode-se desenvolver uma análise mais aprofundada de casos "fora do padrão" tais como erros, improbidades, fraudes, etc.

Medição do grau de "utilidade" que os serviços prestados geram; qual é o ganho "intangível" de credibilidade do Estado perante a sociedade pelo aumento de transparência e pela crescente visão de que o dinheiro público é bem usado.

Custos indiretos poupados - como despachante, viagens, perdas de tempo, de trabalho, etc.

Conseqüências sociais da implementação da tecnologia: sabemos que o sistema de compras eletrônico pela simplificação das etapas, pelo aumento de transparência e pela facilidade do acesso facilita formas de inclusão digital de empresas. Pode-se avaliar

este potencial e indicar formas de acelerar este processo. A inclusão digital de pequenas e médias empresas tem outros efeitos: alivia recursos necessários para programas de desemprego, já que sabemos que 55% do emprego no Brasil hoje é gerado por pequenas e médias empresas.

3 Fundamentos organizacionais e éticos para a eficácia do Governo Eletrônico

A partir das experiências relatadas e de fundamentação teórica no campo de ética e governança institucional, passamos a analisar aspectos que os pesquisadores do trabalho aqui apresentado identificam como fundamentais ao sucesso das experiências de Governo Eletrônico estudadas.

São aspectos relacionados a criação de uma base administrativa que possibilite realmente ao Governo Eletrônico contribuir para a melhoria das condições de transparência e de relacionamento entre governo e sociedade civil. Embora a implementação dos meios eletrônicos e gerenciais que discutimos dependam de decisões e vontade políticas e de outros aspectos macro-sociais que merecem discussões específicas, nos propusemos a levantar aqui as melhorias pretendidas que se relacionam às condições internas das instituições e aos agentes tomadores de decisão.

Para compreensão da problemática que envolve a existência de conflitos éticos no cotidiano organizacional, destacamos que uma questão ética remete a um problema ou situação que exige do tomador de decisão a escolha entre cursos de ação que terão que ser avaliados como certos ou errados (FERREL: 2001, Arruda, 2001).

Este julgamento passa a adquirir um caráter ético e não apenas administrativo, pela possibilidade de causar prejuízo e danos a algum agente que sofra impacto da ação por decisões indevidas. A tomada de decisão pode ocorrer de forma indevida tanto por opção dos indivíduos que decidem, como por condições estruturais que limitem a ação do decisor. Exemplos destas limitações originadas de condições estruturais são os níveis de pressão a que estão submetidos os agentes envolvidos por exigências de tempo, políticas de recompensa, grau de centralização ou descentralização das decisões, entre outros (BORGES e FERRER, 2004).

Embora também existam outras fontes de pressão relacionadas a aspectos políticos, princípios, valores e cultura organizacional, neste estudo nos detivemos em como identificar e reduzir as condições de atuação antiética propiciadas pela estrutura administrativa, o que nos remete ao conceito de *oportunidades* nos processos de tomada de decisão ética.

A existência de oportunidades para ações antiéticas envolve um conjunto de condições que permitem e criam facilidades para o comportamento antiético ou criam dúvidas sobre o que é certo e errado ao decisor. As oportunidades se relacionam com o contexto imediato do trabalho do indivíduo - onde trabalha, com quem trabalha e a natureza do trabalho, estando diretamente relacionado a que grau de poder ele detém (JASMINOY, 2003; SPECK, 2002).

Também é preciso diferenciar dois aspectos relacionados às oportunidades e possíveis conflitos éticos: a Racionalização e os Dilemas. No caso das racionalizações, estamos falando de situações em que o agente sabe o que é certo fazer, mas deixa de fazê-lo mediante justificativas que se fundamentam em um discurso “moral” de adaptar-se à realidade. Exemplo de racionalizações em relação à ética na tomada de decisões seriam: fraudar notas de despesas, administrar um “caixa dois”, omitir-se diante de falsos relatórios do chefe, declarar legalmente um valor menor na compra de um imóvel. Geralmente são ações que indicam práticas comuns que se tornaram referência, sendo utilizadas desculpas para justificar o erro, são “aceitáveis” (SROUR, 2000; BORGES e FERRER, 2004).

Nestes casos, a diminuição das oportunidades está diretamente ligada à diminuição dos benefícios e aumento do risco de ser descoberto, para quem toma as decisões. Diminuir o poder de poucos sobre um assunto e a quebra do ambiente de baixo risco à conduta antiética são soluções a serem viabilizadas nestes casos.

Mas há também conflitos originados de dúvidas - os Dilemas Éticos, que envolvem uma incerteza quanto à decisão a ser tomada (Ferrel,2001). Ocorre uma falta de direcionamento e clareza sobre quais são realmente os aspectos mais importantes a serem observados para a ação correta. São também ações que se originam de cursos de ação já tidos como certos, costumes, onde se repetem os saberes sem análise de prioridade ou significado de determinados controles.

Uma das causas mais apontadas para estes dilemas se relaciona ao conhecimento de poucos sobre um determinado assunto, ou o conhecimento de muitos sobre uma pequena parte do todo, ligada à estrutura administrativa(Gomes e Rodrigues,2001). A forma de organização do trabalho pode fazer com que determinados procedimentos relativos a controle não sejam compreendidos, ou no mínimo, realizados sem foco nos fatores decisivos de sua qualidade e aspectos de controle. Não se tem aí uma visão do final do processo. Esta questão está bem ilustrada tanto na experiência das compras, como na do Fórum Social que descrevemos, onde as etapas intermináveis dos processos distanciam os agentes do controle destes.

O problema inerente à compreensão destes tipos de conflitos está na solução de suas causas. Enquanto não mudar o sistema de gestão pública para cobrar como o dinheiro é gasto e gastar melhor, não há, em muitos casos, como diferenciarmos se casos de desvio de verba, corrupção e vantagens são originados de racionalização ou de dilemas éticos originados por pouca informação, falta de priorização racional de recursos e interesses, ou decisões realmente de má fé. Ou seja, é difícil garantir a confiabilidade se as práticas gerenciais não são bem estruturadas e funcionais.

O foco da eficiência comprovadamente, se dá com a melhoria dos processos e não somente o controle pós-evento. Não estamos propondo um sistema burocrático e lento de controle, mas o uso da tecnologia disponível para melhoria de processos, com informação fluindo no tempo certo e para todos os envolvidos na tomada de decisão. Como lições aprendidas em nossa pesquisa, e que cremos generalizáveis, destacamos também que para o aumento da transparência e ataque a corrupção, é fundamental democratizar conteúdo e acesso.

Conclusões e recomendações de estudo

No Brasil, após uma série de escândalos que dominou a década de 90 na área pública e a despeito de problemas de corrupção evidentes, a sensibilidade dos sistemas institucionais para identificação de fraudes e de corrupção ainda é fraca. Mas, numa visão global, que permeia também as empresas privadas, em se considerando inclusive as recentes fraudes

realizadas por grandes corporações, o combate à corrupção e a busca de maior confiabilidade está em alta na agenda política do nosso tempo. Este debate foi acentuado nas últimas décadas e é preciso ressaltar que quando as circunstâncias mudam, as estruturas de regulamentação devem mudar também. Paralelamente a esta necessidade de transformação na esfera da regulação, a tecnologia da informação veio se desenvolvendo e com isto pôde outorgar ferramentas adequadas aos processos de transformação em curso. O governo eletrônico é o resultado destes dois processos: a articulação entre as transformações na esfera governamental e a incorporação de ferramentas tecnológicas a estes processos sociais.

O Estado brasileiro vem realizando uma série de ações muito positivas e com uma correta estratégia de inserção em diversas esferas, enquanto progride lentamente em outras. Para obter um apoio maior dos diferentes atores da sociedade civil é imperioso quantificar o que o desenvolvimento do Governo Eletrônico está trazendo como retorno econômico e financeiro para o país.

Os indicadores devem possibilitar avaliar a melhoria de processos e da própria eficiência da estrutura administrativa, analisar as mudanças na prestação de serviços e as transformações produzidas no relacionamento com a sociedade civil.

Resumindo podemos dizer que os indicadores são importantes para:

- medir evolução;
- decidir por desdobramentos da iniciativa em áreas correlatas;
- possibilitar benchmarking para melhorias contínuas.

Este tipo de mudanças, somadas a políticas certas na esfera regulatória em todo o conjunto de atividades que envolve a economia digital – um mercado de telecomunicações competitivo, universalização do acesso, assinaturas digitais, regulação tarifária de energia e telecomunicações, política de privacidade, proteção ao consumidor - fazem também uma séria diferença para a atratividade de um país ou região como localização de interesse para o desenvolvimento de atividades econômicas.

Notas

i Os processos descritos representam um estudo exploratório que faz parte de uma pesquisa que está sendo realizada para criação de indicadores de Governo Eletrônico.

ii Incluímos todas as relações entre empresas e consumidores. Muitos autores diferenciam Business-to-consumer e Consumer-to-business, para distinguir o tipo de relação na qual o consumidor faz leilão reverso. Mas isto não é mais que uma determinada estratégia de Marketing. Nas relações comerciais tradicionais não faríamos esta diferença – se a empresa busca o consumidor ou se ele busca a empresa; não faz sentido fazê-la na compra por Internet.

iii Porque distinguir as pessoas físicas como consumidoras em um âmbito e como cidadãs em outro? Porque de fato elas personificam diferentes conjuntos de relações sociais em cada âmbito, representando também necessidades diferentes.

iv Número considerado mínimo para o recebimento anual de declarações pela Receita Federal atualmente no Brasil.

v O Tribunal Regional Federal da Terceira Região, com sede na capital do Estado de São Paulo, tem jurisdição sobre os estados de São Paulo e Mato Grosso do Sul.

vi A informação aqui vertida foi obtida do Sr Jader Videira, da área de sistemas do fórum, responsável pela criação e evolução do sistema que hoje permite revolucionar a Justiça e à Juíza Leila Paiva que nos deram

extensas entrevistas e forneceram os dados. O Juiz José Eduardo Santos Neves teve uma atitude corajosa: de férias nos EUA tinha conhecido alguns fóruns americanos que eram informatizados. Decidiu assumir a empreitada de uma nova forma de funcionamento para o tribunal, exclusivamente digital. Com recursos “caseiros” – um dos responsáveis pelos sistemas de informação fez download de um arquivo *open source* para a base de dados fazendo as adaptações pertinentes - desenvolveu-se o primeiro sistema que era só para receber os novos processos. Pouco a pouco foi-se construindo o sistema, improvisando a partir das necessidades e exclusivamente sendo criado e implementado no seu início pelos próprios funcionários da área de sistemas.

vii Por solicitação dos entrevistados não divulgamos o vencedor da compra que nos foi colocada à disposição para análise.

Referências

- ARRUDA, Maria Cecília Coutinho. *Fundamentos de etica empresarial e econômica* São Paulo: Atlas, 2001.
- BORGES, Zilma; FERRER, Florência. Governo eletrônico: transparência, eficiência e inclusão. In: _____ *E-gov.br: a próxima revolução brasileira? eficiência, qualidade e democracia: o Governo eletrônico no Brasil e no Mundo*. São Paulo: Prentice Hall, 2004.
- COMITÊ Executivo de Comércio Eletrônico, 2002, *Legislação vigente*, Disponível em: < <http://ce.mdic.gov.br>>. Acesso em: <14.nov.2003>
- CARDOSO F. H. et al. *The new global economy in the information age*. Pennsylvania: Penn State Press, 1993.
- CASTELLS Manuel. *The Internet galaxy*. Oxford:Oxford Books, 2001.
- DINIZ Eduardo. *Governo digital*. Disponível em: <<http://www.conip.com.br>>. Acesso em: <19.10.2003 ?>.
- DUPAS Gilberto. *Ética e poder na sociedade da informação*. São Paulo: Editora Unesp, 2001.
- EISENBERG José; CEPIK Marco. *Internet e política*. Belo Horizonte: Humanitas, 2002.
- FARIAS, Pedro. *Electronic government: the brazilian policy*, III Global Forum,. Proceedings... CD-Rom. Napoles, Italia., 2001.
- FERRER, Florencia. *Reestruturação capitalista: caminhos e descaminhos da tecnologia da informação*. São Paulo: Moderna, 1998.
- FERRER, Florencia. Os segredos da arrecadação do IPVA. *B2B Magazine*, ano 3, n. 34, set. 2003. b?
- FERRER, Florencia. O Governo Eletrônico como ferramenta de desenvolvimento. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br>>. Acesso em: 12 fev. 2003.b
- FERRER, Florencia. Decisão política ou tecnológica?. *B2B Magazine*, ano 3, n. 32, jul. 2003.
- FERRELL. O. C. *Ética empresarial: dilemas, tomadas de decisões e casos*. Rio de Janeiro: Reichmann & Affonso, 2001.
- GOLDSTEIN Andrea; O'CONNOR, David, 2000, *E Commerce for development: prospect and policy issues*.2000. Disponível em:<<http://www.oecd.org>>. Acesso em:<22.março.2003>.
- GOMES FERNANDES, Andréa; RODRIGUES AFONSO, José Roberto. E-Governo no Brasil: experiências e perspectivas, *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, jun. 2001.
- MINISTÉRIO da Ciência e /tecnologia – MCT. GRUPO de Trabalho “Novas Formas Eletrônicas de Interação”, 20/09/2000, *Proposta de Política de Governo Eletrônico para o Poder Executivo Federal*, Ministério de

Planejamento. Brasília, disponível em: http://www.mct.gov.br/legis/decretos/03042000_1.htm Acesso em: <15.abril.2003>

JASMINOY, Hector I. Los oficiales de ética y de cumplimiento: una funcion preeminente. In: CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE ÉTICA, NEGÓCIOS E ECONOMIA, 6., 2003, São Paulo. *Anais...* CD-Rom. São Paulo: 2003..

MANN, Catherine. *Global electronic commerce*, Washington: Institute for International Economics, 2000.

MANN, Catherine. *Electronic commerce in developing countries*. Disponível em: <http:// OCDE. *The economic and social impact of electronic commerce*. Paris, 1999. Disponível em: <<http://www.sice.oas.org/e-comm/studies.asp>>

OSBORNE David; GAEBLER Ted. *Reinventando o Governo*. São Paulo: Editora MH Comunicação, 1998.

SPECK, Bruno Wilhelm. (Org.) *Caminhos da transparência: adaptação para a realidade brasileira do SourceBook da Transparency International*. São Paulo: Editora Universidade Estadual de Campinas, 2002.

SPECK, Bruno Wilhelm. Mensurando a corrupção: uma revisão de dados provenientes de pesquisas empíricas. *Cadernos Adenauer*, São Paulo, n.10, p. 7-46, dez. 2000.

SROUR, Robert Henry. Ética empresarial. In: TREVISAN, Antoninho Marmo, et al. *O combate à corrupção nas prefeituras do Brasil*. 4 ed. São Paulo: Ateliê, 2003.

UNITED NATIONS. *Benchmarking e-government: a global perspective*. Disponível em: <http:// www.un.org>. Acesso em: dia mês ano <11.01.2003>

Recebido em 27.10.2004

Aprovado em 22.12.2004