

## Relatório do Ministro Relator

Cuidam os autos de Relatório de Auditoria de Natureza Operacional voltada para as atividades desenvolvidas no Programa Governo Eletrônico.

2. O objetivo da auditoria operacional presentemente relatada foi avaliar de que maneira as ações do Programa têm contribuído para a oferta de serviços públicos eletrônicos diretamente ao cidadão.

3. O presente trabalho foi realizado em cumprimento ao Acórdão nº 1.218/2005 - Plenário, que determinou sua inclusão no Plano de Fiscalização deste Tribunal relativo ao segundo semestre de 2005, sob supervisão e coordenação da Adfis.

4. Reproduzo, a seguir, o percuciente relatório produzido pela equipe de auditoria:

“(…)

### 1. Introdução

#### Antecedentes

1.1. A Secretaria Adjunta de Fiscalização escolheu o Programa Governo Eletrônico para ser auditado, a partir da estratégia de seleção de trabalhos de auditoria de natureza operacional adotada pela Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo. O objetivo da auditoria é avaliar de que maneira as ações do Programa têm contribuído para a oferta de serviços públicos eletrônicos diretamente ao cidadão e, também, desenvolver metodologia de avaliação a ser compartilhada com outras Entidades Fiscalizadoras Superiores integrantes da Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Olacefs). A auditoria foi incluída no Plano de Fiscalização para o segundo semestre de 2005, aprovado no Acórdão nº 1.218/2005 - Plenário.

#### Identificação do objeto de auditoria

1.2. Segundo o Plano Plurianual (PPA) 2004/2007, o Programa Governo Eletrônico (8002) é gerenciado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP). De acordo com o Plano Gerencial daquele Ministério (BRASIL - MP, 2005a), o Governo Eletrônico possui treze ações, das quais duas estão mais relacionadas com o escopo da auditoria:

- implantação dos padrões de interoperabilidade de governo eletrônico: e-ping (11GB);
- adoção de novas tecnologias computacionais (11G3);
- integração dos sistemas e cadastros sociais (11G8);
- operação do sistema de acesso a serviços públicos por meio eletrônico (2184);
- implantação de infra-estrutura integrada de comunicações - Infovia Brasil (3543);
- integração dos sistemas informatizados do Governo Federal (3549);
- aprimoramento e normatização do portal Governo Eletrônico e Sites coligados (5270);

- implantação da certificação digital na administração pública (5272);
- implantação do serviço de diretório e mensageria da Rede Governo (5274);
- gestão e Administração do Programa (2272);
- portal corporativo do Governo Federal (4500);
- capacitação de multiplicadores (6867);
- sistema de atendimento ao cidadão por meios eletrônicos (4838).

#### Objetivos e escopo da auditoria

1.3. Esta auditoria tem como objetivo examinar os resultados concretos das ações do e-gov relativas à oferta de serviços públicos eletrônicos diretamente ao cidadão (destacadas no parágrafo 0). Este trabalho não tem como escopo:

- avaliar hardware, software ou ambientes de trabalho onde a prestação do serviço ocorre;
- comparar diferentes produtos de software de portais de governo eletrônico;
- comparar diferentes projetos ou versões do mesmo portal de governo eletrônico;
- avaliar aspectos intrínsecos ao desempenho de sistemas de Tecnologia da Informação (tempo de resposta, taxa de erros de sistemas, tempo de processamento, interoperabilidade, facilidade de manutenção);
- avaliar padrões e estatísticas de uso de programas de governo eletrônico;
- avaliar aspectos intrínsecos aos usuários e aos ambientes físicos em que ocorre a interação homem-computador;
- avaliar aspectos psicológicos ou culturais do processo de comunicação entre prestador e cliente de serviços públicos eletrônicos;
- avaliar custos, eficiência do programa ou serviço de governo eletrônico, nem tão pouco sua prestação de contas;
- avaliar o impacto do programa ou serviço em um determinado ambiente ou sobre determinado grupo de pessoas;
- avaliar questões políticas ou financeiras sobre a implementação do Programa de governo eletrônico brasileiro;
- avaliar de que forma o problema da exclusão digital está sendo tratado pelo governo;
- avaliar processos de prestação de serviços públicos externos ao ambiente eletrônico.

#### Estratégia metodológica

1.4. Para responder às questões de auditoria, foram realizados grupos focais com coordenadores dos Comitês Técnicos do Comitê Executivo de Governo Eletrônico e gestores de portais. Estes também responderam a questionário eletrônico específico, disponível na Internet. O desenvolvimento dos roteiros de entrevista e questionários foram precedidos de exame documental.

1.5. Além disso, foram selecionados quatro órgãos da Administração Pública Federal responsáveis por serviços eletrônicos interativos e transacionais (todas as tarefas realizadas pela Internet, sem necessidade de outro meio) com foco no cidadão. Os Ministérios visitados foram da Educação, Fazenda (Receita Federal), Previdência Social, e Trabalho e Emprego, e os serviços avaliados foram, respectivamente, Domínio Público, Declaração Anual de Isento, Requerimentos do auxílio-doença, pensão por morte, salário-maternidade; e Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego (PNPE).

1.6. Foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com os gestores, para melhor conhecer as características desses serviços e pesquisa on-line de satisfação, com 4.944 usuários, no período de 17/10 a 19/11/2005. A estratégia metodológica e os instrumentos de coleta de dados estão detalhados nos Apêndices I e II deste relatório.

## 2. Visão geral

### Objetivos e público-alvo

2.1. As ações do Programa Governo Eletrônico, até 2006, estão definidas no documento “Oficinas de Planejamento Estratégico - Relatório Consolidado - Comitês Técnicos” (BRASIL - MP, 2004a), elaborado em maio de 2004, no âmbito do Comitê Executivo do Governo Eletrônico. Nesse documento, está declarado o objetivo mais recente do Programa: “aumentar de forma qualificada a oferta de mais e melhores serviços por vias eletrônicas como, também, sua demanda”. As diretrizes estratégicas, ainda segundo o mesmo documento, estão baseadas em sete princípios:

- promoção da cidadania, como prioridade;
- indissociabilidade entre inclusão digital e governo eletrônico;
- utilização de software livre, como recurso estratégico;
- gestão do conhecimento, como instrumento estratégico de articulação e gestão de políticas públicas;
- racionalização de recursos;
- adoção de políticas, normas e padrões comuns;
- integração com outros níveis de governo e demais poderes.

2.2. O público-alvo do Programa é a sociedade como um todo, usuária de serviços públicos eletrônicos oferecidos pela Administração Pública Federal, sem seleção de beneficiários.

### Responsáveis e forma de implementação do Programa

2.3. De acordo com o Plano Gerencial 2005 (BRASIL - MP, 2005a) da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), o Programa Governo Eletrônico tem caráter multisetorial integrado e sua implementação prevê, entre outros, um processo descentralizado, envolvendo órgãos e entidades da Administração Pública Federal (APF). A coordenação das ações fica a cargo da SLTI/MP, a quem compete, entre outras

atribuições, a definição de modelo de atendimento ao cidadão; o aprimoramento da relação do governo eletrônico brasileiro com o cidadão; a consolidação dos padrões de governo eletrônico; a implantação do Plano Nacional de Governo Eletrônico; e a divulgação das ações do governo eletrônico.

2.4. O desenvolvimento de portais e serviços públicos eletrônicos é atribuição dos órgãos e entidades da APF, com orçamentos próprios, sem complemento de recursos por parte da SLTI/MP. Esses portais e serviços devem, no entanto, seguir regras definidas por aquele órgão coordenador.

2.5. O Portal Governo ([www.portalgoverno.gov.br](http://www.portalgoverno.gov.br)), instituído pela Resolução CEGE nº 9, de 4 de outubro de 2002 (BRASIL - CEGE, 2002), constitui ambiente virtual de acesso restrito à Administração Pública Federal, reunindo ferramentas necessárias às atividades gerenciais, provendo informações e acesso a aplicativos e estrutura de trabalho colaborativo aos seus usuários. Estão previstos, para 2006, recursos na ordem de R\$ 700.000,00 (setecentos mil reais) para seu aprimoramento e de portais coligados, conforme Tabela 1.

2.6. Muito embora não seja objeto de avaliação nesta auditoria de natureza operacional (ANOp), o Programa prevê, ainda, o engajamento das demais esferas de governo (estadual e municipal), com vistas ao “estímulo do uso das Tecnologias de Informação e Comunicação na democratização da oferta e no gerenciamento e controle social dos serviços públicos.” (BRASIL - MP, 2005a).

#### Histórico

2.7. O marco inicial de formulação da política de governo eletrônico no Brasil foi a criação de um grupo de trabalho interministerial que realizou estudos e diagnósticos, identificou iniciativas precursoras e estabeleceu um conjunto de diretrizes e metas que deram origem ao Programa. Como resultado desse trabalho inicial, foi estabelecido um modelo conceitual de governo eletrônico (e-gov), com ênfase na proposição de medidas para a promoção de novas formas eletrônicas de interação entre o governo e o cidadão (BRASIL - Casa Civil, 2000).

2.8. O e-gov representa um desdobramento de três das sete linhas de ação previstas no âmbito do Programa Sociedade da Informação(1) - SocInfo (BRASIL - MCT, 2000), na medida em que atua principalmente sobre a máquina administrativa do Governo Federal. O SocInfo, por sua vez, mantém seu direcionamento para os segmentos empresarial e de pesquisa científica e tecnológica. Originalmente, foram definidos os seguintes objetivos de longo prazo para o desenvolvimento do governo eletrônico (BRASIL - Casa Civil, 2002):

-----

(1) Linhas de ação relacionadas a governo eletrônico: “Universalização de Serviços para a Cidadania”, “Governo ao Alcance de Todos” e “Infra-estrutura Avançada e Novos Serviços”.

-----

- oferta, na Internet, dos serviços prestados ao cidadão, buscando-se a melhoria dos padrões de atendimento, redução de custos e facilidade de acesso;
- ampliação das condições de acesso do cidadão às informações, em formatos adequados, por meio da Internet;
- convergência entre sistemas, redes e bancos de dados governamentais para permitir o intercâmbio de informações e a agilização de procedimentos;
- implantação de infra-estrutura avançada de comunicações e de serviços, com padrões de segurança e serviços, além de alto desempenho;
- uso do "poder de compra do Governo Federal" para obtenção de custos menores e otimização do uso de redes de comunicação;
- estímulo ao acesso à Internet, em especial por meio de pontos de acesso em instituições públicas ou comunitárias;
- fortalecimento da competitividade sistêmica da economia.

2.9. De acordo com o Secretário de Logística e Tecnologia da Informação, o foco prioritário das iniciativas de governo eletrônico, desde o início de 2003, tem sido a integração das infra-estruturas de registro e gestão das informações e serviços do governo federal, o que demanda a revisão de estruturas, processos e conectividade entre órgãos do governo federal. Segundo o Secretário, dois projetos se destacam: o projeto e-PING, cuja palavra-chave é interoperabilidade, e a Infovia, que integra infra-estruturas de conexão em alta velocidade.

2.10. O Secretário comentou ainda que as iniciativas orientadas à melhoria dos serviços públicos entregues eletronicamente para a sociedade tiveram três preocupações centrais: qualificar o conteúdo já existente de serviços através da implantação de um portal que apresentasse, de forma unificada e mais amigável, informações institucionais e serviços de governo (projeto Portal Brasil); diagnosticar as necessidades da sociedade quanto a serviços públicos por meios eletrônicos, especificamente de cidadãos e empresas, visando o desenvolvimento de novos serviços públicos por meios eletrônicos (estudo Realinhamento de Serviços Públicos - Diagnóstico Nacional de Governo Eletrônico); e construir diretrizes para o desenvolvimento de portais web focadas no usuário, que contribuam para a construção de conteúdos amigáveis e adequados a necessidades específicas de grupos de usuários (e-MAG - Modelo de Acessibilidade de Governo Eletrônico e sua Cartilha Técnica).

2.11. Desde 2003, oito Comitês Técnicos de Governo Eletrônico vêm atuando no contexto do Programa, tendo por finalidades coordenar e articular o planejamento e a implementação de projetos e ações nas respectivas áreas de competência. São compostos por representantes de órgãos e entidades da Administração Pública Federal, indicados pelo Comitê Executivo, e tratam dos seguintes temas: 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 redes; governo para governo; e gestão do conhecimento e informação estratégica.

2.12. O trabalho dos Comitês é supervisionado pelo Secretário-Executivo do CEGE, “inclusive por meio da convocação dos seus coordenadores para participação em reuniões periódicas de acompanhamento” (art. 2º, § 5º, do Decreto de 29/10/2003 - BRASIL, 2003). Na prática, os Comitês não apresentam poder deliberativo. Assim, cada qual constitui um fórum de discussão e de articulação entre os diversos órgãos interessados.

2.13. A seguir, estão descritas as principais diretrizes do Comitê de Gestão de Sítios e Serviços On-line, por serem coincidentes com alguns dos aspectos de análise de serviços públicos on-line, nesta ANOp.

Diretrizes para garantia do foco no cidadão

- A Internet deve ser tratada como canal de comunicação entre governo e sociedade, permitindo a participação popular e a interatividade com os cidadãos;

- Os sítios e serviços on-line do Governo Federal devem ser estruturados de acordo com os assuntos de interesse e perfil do público-alvo;

- Os sítios e serviços on-line do Governo Federal devem priorizar a prestação de serviços para as classes C, D, E;

- Os sítios e serviços on-line do Governo Federal devem utilizar tecnologias inclusivas e não excludentes e oferecer garantia de acesso universal, abrangendo portadores de necessidades especiais, cidadãos de baixa escolaridade e usuários de diversas plataformas;

- Os serviços on-line devem ser oferecidos com base nos “eventos da vida” do cidadão(2) .

Diretrizes para integração

-----

(2) Os serviços eletrônicos disponíveis são agrupados de acordo com as necessidades das pessoas nas diversas fases da vida, desde o nascimento até a morte (exs: ter filhos, requerer aposentadoria). Essa linha da vida também é considerada no caso de serviços eletrônicos para empresas - desde a criação da empresa até o seu fechamento.

-----

- Os sítios de serviços on-line serão estruturados obedecendo a padrões mínimos e normas técnicas de usabilidade, estrutura e aspectos visuais, considerando as especificidades dos órgãos;

- Os sítios do Governo Federal devem permitir o acesso à prestação de serviços básicos de interesse do cidadão, de acordo com o público-alvo do sítio, independentemente do órgão a que estejam vinculados, através de componentes comuns e links para serviços on-line;

- Deverá ser promovido o compartilhamento de recursos (informações, tecnologia e pessoas) entre os sítios e serviços on-line do Governo Federal, em busca de otimização de recursos;

- Os serviços on-line deverão integrar-se a meios de comunicação mais populares (telefone, carta, etc.).

#### Legislação pertinente

2.14. Como relatado no parágrafo 0, o Programa Governo Eletrônico tem origem em 2000, a partir do documento elaborado pela Casa Civil da Presidência da República, que define o modelo conceitual de E-Gov como política pública a ser implementada pelo Governo Federal. Por Decreto Presidencial de 18 de outubro de 2000, foi criado o Comitê Executivo do Governo Eletrônico (CEGE), no âmbito do Conselho de Governo(3) , com o objetivo de formular políticas, estabelecer diretrizes, coordenar e articular as ações de implantação do Governo Eletrônico. Cabe ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão apoiar técnica e administrativamente o seu funcionamento.

-----

(3) Cf. Art. 7º da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003.

-----

2.15. Os oito Comitês Técnicos que integram o CEGE foram criados com o Decreto Presidencial, de 29 de outubro de 2003, que estabeleceu regras gerais para sua composição e funcionamento. A definição da SLTI/MP como unidade administrativa responsável pelo Programa se deu com a edição do Decreto nº 5.233, de 6 de outubro de 2004, regulamentado pela Portaria MP nº 288, de 4 de novembro de 2004. De acordo com o Secretário da SLTI, o MP foi designado para exercer as atribuições de Secretaria-Executiva do CEGE, provendo o apoio técnico-administrativo necessário ao seu funcionamento, no art. 4º do Decreto de 18 de outubro de 2000, que cria esse Comitê.

2.16. No contexto normativo cabe ainda registrar que o Programa Governo Eletrônico passou a ter existência na Lei Orçamentária Anual (LOA) a partir de 2002, embora ações relacionadas ao tema, como “Implantação da Rede de Comunicação Informatizada do Governo Federal - Rede Governo”, já constassem nas LOA anteriores, de 2000 e 2001, por exemplo, em outros programas, como o “Gestão Pública Empreendedora”.

#### Indicadores de desempenho

2.17. O Programa Governo Eletrônico possui um único indicador de desempenho no PPA 2004/2007 para avaliação: Número de Serviços Ofertados. Sua fórmula de cálculo, de acordo com dados do sistema SigPlan, acessado em 05/09/2005, é a relação percentual entre os serviços transacionais ofertados pela Administração Pública Federal (APF) no ano e o total de serviços existentes, estejam ou não incluídos na Internet.

2.18. De acordo com informações prestadas pela diretora do Departamento de Governo Eletrônico da SLTI/MP, foi realizado, na Escola Nacional de Administração Pública (Enap), nos dias 13 e 14 de dezembro de 2005, o Seminário Ibero-Americano "Construindo uma referência brasileira de

Indicadores e Métricas de Governo Eletrônico", com o objetivo de refletir sobre a avaliação da qualidade dos serviços de governo eletrônico por meio de índices e métricas. Nessa ocasião foi apresentada a proposta da SLTI, que prevê a avaliação de serviços oferecidos em municípios da Bahia, no Estado do Rio Grande do Sul, e na esfera federal. Os indicadores, no entanto, não foram apresentados à equipe de auditoria, conforme relatado nos parágrafos 0 a 0, a seguir.

#### Aspectos orçamentários

2.19. A previsão de gastos no PPA 2004/2007 para o Programa Governo Eletrônico, aprovada pela Lei nº 10.933/2004, é de R\$ 193.878.263,00 e abrange ações vinculadas a três órgãos da Administração Pública Federal: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério das Comunicações e Instituto Nacional de Tecnologia da Informação. Para o exercício de 2005, o total orçado para todas as ações do Programa é de R\$ 137.592.682,00.

2.20. As ações relacionadas à implantação de serviços, conforme Tabela 1, são aquelas de interesse da presente auditoria, para as quais são apresentadas a execução orçamentária do exercício de 2005 e a previsão para o ano de 2006 (apenas aquelas vinculadas à Unidade Orçamentária do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão), cuja proposta de projeto de lei foi encaminhada ao Congresso Nacional em 31 de agosto passado.

2.21. Importa destacar que há dispêndio de outros recursos, não vinculados ao Programa 8002, mas que se referem a implementação de serviços de TI, que incluem os serviços eletrônicos oferecidos na Internet. Torna-se inviável estimar os valores envolvidos especificamente com serviços eletrônicos oferecidos pelos diversos órgãos, por não existir segregação de custos nos gastos totais com Tecnologia da Informação, que, em 2005, estão estimados na ordem de R\$ 2,3 bilhões (despesas na subfunção 127 - Tecnologia de Informação).

2.22. Além disso, considerando que o tema Governo Eletrônico, pelo seu caráter multissetorial, abrange ações fragmentadas em diferentes áreas, há diversos outros programas relacionados, citando-se, como exemplos, o 0465 - Sociedade da Informação, 8021 - Comércio Eletrônico, 1109 - Certificação Digital, 1008 - Inclusão Digital e 0257 - Universalização dos Serviços de Telecomunicações, todos vinculados a diversos órgãos ministeriais. Para o presente trabalho, no entanto, não são considerados tais programas, visto que o enfoque é a avaliação dos serviços de governo eletrônico dirigidos aos cidadãos.

Tabela 1 Valores pagos em 2005 e previsão para 2006 em ações selecionadas do Programa 8002.

#### VIDE TABELA NO DOCUMENTO ORIGINAL

Fontes: SIAFI/STN, elaborado pela Consultoria de Orçamento/CD e Prodasen: banco de dados, extraído em 1º/12/2005. Disponível em:

\* ações finalísticas relacionadas com prestação de serviços eletrônicos

1 - Lei + créditos = crédito inicial (LOA) + suplementações - anulações + transferências recebidas - transferências concedidas.

2 - Execução financeira no exercício = valor liquidado no exercício (X) - restos a pagar inscritos no exercício (X) + restos a pagar do exercício (X-1) pagos no exercício (X). Não contempla restos a pagar anteriores a 2000, uma vez que a estrutura orçamentária era diferente.

#### Sistemas de controle

2.23. O Sistema de Inventário de Sítios Governamentais Federais, disponível no endereço [www.e.gov.br/pesquisa](http://www.e.gov.br/pesquisa), foi desenvolvido no final de 2002 e lançado no início de 2003. Tinha como objetivo principal conhecer e acompanhar os sítios governamentais existentes, bem como identificar os responsáveis por sua manutenção. Adicionalmente, esperava-se medir o grau de conhecimento desses gestores sobre a recém aprovada Resolução CEGE nº 7/2002 (BRASIL - CEGE, 2002).

2.24. O sistema foi desenvolvido pela então Gerência de Internet, do Ministério do Planejamento, atual SLTI, responsável pela coordenação do Programa Governo Eletrônico. No seu projeto de desenvolvimento, foi considerada sua inclusão no Portal Governo ([www.portalgoverno.gov.br](http://www.portalgoverno.gov.br)), porém optou-se, finalmente, por um sistema independente.

2.25. Segundo informações obtidas junto à SLTI, a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp) contava, naquela ocasião, com banco de dados de, aproximadamente, 800 domínios “gov.br” de órgãos federais, estaduais e municipais. Foram identificados, após análise, por volta de 300 responsáveis no âmbito da APF, cujos nomes e endereços foram atualizados.

2.26. De acordo com os dados disponíveis nesse sistema de inventário, em 22/11/2005, estavam cadastrados 261 domínios, sendo que 76,63% atualizaram as informações e 23,37% não o fizeram. Essas atualizações, no entanto, se comportam conforme apresentado na Tabela 2. Com a mudança de governo, em 2003, e com as alterações no gerenciamento do Programa Governo Eletrônico, a responsabilidade pela gestão do sistema, segundo a SLTI, foi transferida para o Comitê de Gestão de Sítios e Serviços On-line, no âmbito da Secom, da Presidência da República. Uma análise mais detalhada desse sistema encontra-se no parágrafo 0, a seguir.

Tabela 2 Cadastramentos e atualiações no Sistema de Inventário de Sítios Governamentais Federais.

#### Cadastramentos e atualizações do sistema

Quantidade %

Cadastramento em 2003 168 64,37

Cadastramento em 2004 89 34,10

Cadastramento em 2005 4 1,53

Total de cadastramentos 261

Atualizações em 2003 124 47,51

Atualizações em 2004 72 27,59

Atualizações em 2005 4 1,53

Total de atualizações 200

Não atualizados 61 23,37

Atualizados 200 76,63

Total de domínios 261 100

Fonte: [www.e.gov.br/pesquisa](http://www.e.gov.br/pesquisa), consulta em 22/11/2005.

Portais de serviços públicos do Governo Federal

2.27. Nos próximos parágrafos, serão descritos, sucintamente, os portais Brasil e Rede Governo, do Governo Federal, assim como os serviços públicos eletrônicos Domínio Público, Requerimentos de Auxílio-Doença, Pensão por Morte e Salário-Maternidade, Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego (PNPE), e Declaração Anual de Isento (DAI), acessados, pela equipe de auditoria, em novembro de 2005.

O Portal Brasil

2.28. O Portal Brasil ([www.brasil.gov.br](http://www.brasil.gov.br)) - Figura 1, sofreu reformulação na apresentação de seu conteúdo, pela Secom, e foi implantado em 14/11/2005, durante o período da auditoria. O novo portal não foi divulgado previamente ao seu lançamento, por opção de seus responsáveis, que preferiram colocá-lo no ar primeiramente, para depois realizar eventos de divulgação.

2.29. Segundo informação da Secom, a implementação dessa nova versão levou cerca de dois anos, a partir do levantamento de requisitos iniciado por volta de novembro de 2003. O desenvolvimento, realizado inicialmente pela empresa Tesla Tecnologia Ltda., com sede em São Paulo, iniciou-se em março de 2004, sendo que o portal passou a ser aprimorado em suas funcionalidades pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) a partir de abril de 2005. A área de serviços é de responsabilidade do Departamento de Governo Eletrônico (DGE/SLTI) e a área de notícias é gerenciada pela Secom.

Fonte: [www.brasil.gov.br](http://www.brasil.gov.br), consultado em 17/11/2005.

Figura 1 Portal Brasil.

2.30. Segundo o DGE, havia cerca de 10 mil links no Portal Brasil em novembro de 2005, que foram obtidos pelo aproveitamento de links que já estavam disponíveis no Portal Rede Governo, na versão anterior do [Brasil.gov](http://Brasil.gov), e por pesquisa de novos serviços nos domínios da Administração. Não há, entretanto, mecanismos sistemáticos para a inserção de novos serviços, ou alteração dos existentes, por parte dos órgãos da APF.

2.31. O novo portal constitui um avanço na apresentação de serviços eletrônicos, em relação ao Portal Rede Governo, cuja ótica é a divulgação de notícias e informações sobre o Governo Federal, e não a oferta de serviços públicos eletrônicos que atendam às necessidades dos cidadãos. A

busca por informações e serviços específicos no Rede Governo implica em redirecionamentos para as páginas principais dos diversos Ministérios e Secretarias, levando o usuário à necessidade de passar por várias etapas e pesquisar os serviços na estrutura do órgão prestador.

2.32. Constata-se a preocupação, no portal vigente em 17/11/2005, em aprimorar sua funcionalidade, levando em conta as necessidades diversas dos cidadãos, com informações e serviços adequados ao perfil de cada segmento, e sua usabilidade, ou seja, apresentação de conteúdo e navegação adequados aos diferentes níveis de habilidade no acesso à Internet.

#### VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL

2.33. Apesar da organização da oferta de serviços ser mais amigável, o destaque ainda é a apresentação de informações e notícias sobre o Governo Federal. As notícias são apresentadas à esquerda da página, e as informações sobre investimentos, programa e projetos do governo e os serviços mais procurados são apresentados no centro. À direita, na data de 17/11/2005, constavam banners que direcionavam à publicação sobre os resultados de 30 meses de governo, ao informativo “Em Questão”, editado pela Secom, à página do Governo Eletrônico ([www.governoeletronico.gov.br](http://www.governoeletronico.gov.br)) e à página do Ministério do Desenvolvimento Social, com balanço do Programa Fome Zero.

2.34. Com relação ao acesso aos serviços, constatou-se a utilização de diferentes critérios, à escolha do usuário. Na parte superior do portal, os serviços estavam organizados segundo os segmentos Cidadão, Empresa, Governo, Sua Vida, Ordem Alfabética ou Área de Interesse, além do quadro com os serviços mais procurados. No critério Sua Vida, os serviços são organizados pelos seguintes eventos:

- Ter um filho;
- Jovem cidadão;
- Procurando emprego;
- Pagando seus impostos;
- Abrindo um negócio;
- Educação;
- Emitindo seus documentos;
- Cidadania e direitos;
- Pensão e aposentadoria;
- Terceira idade.

2.35. Ressalte-se, contudo, não obstante a melhor organização dos serviços para os cidadãos, que muitas requisições de serviços ainda não estão integradas aos portais dos órgãos prestadores. Como exemplo, não foram localizados, utilizando a opção por ordem alfabética, os serviços de inscrição no Primeiro Emprego, de requerimento de Pensão por Morte e de consulta ao Domínio Público.

2.36. Além disso, segundo a arquitetura concebida nas páginas, para cada tipo de serviço, é solicitado, ao usuário, que informe a esfera de governo na qual deseja pesquisá-los, o que limita o acesso dos cidadãos, que precisam saber, de antemão, o nível de governo vinculado ao serviço procurado - Figura 2. Tal forma de apresentação pressupõe que haja efetiva integração com os governos estaduais e municipais, para que sejam apresentadas informações mais completas.

2.37. Em testes realizados nas áreas de interesse vinculadas aos serviços objeto de estudo nesta auditoria (consulta ao Domínio Público, declaração de isentos, requerimento de auxílio-doença, pensão por morte e salário-maternidade, e inscrição no Primeiro Emprego), não foram encontrados serviços estaduais (informando, como Estados, o Ceará, Distrito Federal, Paraná, e Rio de Janeiro), à exceção dos formulários fiscais, da Secretaria de Fazenda do Distrito Federal, na área de interesse “Economia” - “Receita Federal”. Em relação aos serviços municipais, não foi apresentada qualquer opção de município para pesquisa.

VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL

Fonte: [www.brasil.gov.br](http://www.brasil.gov.br), consultado em 17/11/2005.

Figura 2 Página com seleção de esfera.

2.38. Constataram-se outros problemas, como a falta de clareza e redundância na apresentação da descrição de alguns serviços, a dificuldade de navegação na pesquisa de serviços existentes e a necessidade de acessar várias páginas para a efetiva utilização, em especial pela existência da etapa intermediária de seleção da esfera de governo.

2.39. Esses e outros problemas foram identificados pela SLTI, que elaborou relatórios de inconformidades relativas à acessibilidade e usabilidade do Portal, em especial no que tange à utilização do quadro de seleção dos serviços segundo a esfera de governo e na navegação pelo portal utilizando programas especiais para portadores de deficiência visual. Segundo o Relatório de Inconformidades de 20/04/2005, foram identificados também problemas de abertura de páginas sem avisos, impossibilidade de navegação até o último nível em alguns tipos de consulta, utilização de programas específicos presentes em alguns navegadores de Internet (por exemplo, Java), serviços duplicados, e impossibilidade de efetuar levantamentos de serviços municipais e estaduais.

2.40. De acordo com o DGE, serão necessárias alterações na página, as quais serão viabilizadas pela previsão de manutenção firmada em contrato com o Serpro, conforme página 172, item e, do Projeto Básico de serviços contratados (trecho enviado por e-mail pelo DGE), abaixo descrito:

“e) A Manutenção e Evolução do Módulo de Serviços do Portal Brasil - Atualização e manutenção da estrutura do Módulo, do layout das páginas, dos critérios de navegação e dos módulos de gestão;

- Atualização e manutenção das aplicações de trabalho, tais como, fóruns de discussão, documentos compartilhados, publicação de documentos e outros;

- Correção tempestiva de falhas ou desvios detectados nas atividades de monitoração ou por demanda proveniente do Contratante, bem como adaptações necessárias ao cumprimento de preceitos legais ou normativos;

- Modernização do Módulo de Serviços;

(...)” (grifo nosso)

2.41. Conclui-se que o Portal Brasil, na nova versão, ainda não devidamente divulgada, incorporou melhorias na apresentação dos serviços, porém ainda são necessários ajustes para resolver os problemas já identificados.

O Portal Rede Governo

2.42. O Portal Rede Governo ([www.redegoverno.gov.br](http://www.redegoverno.gov.br) ou [www.e.gov.br](http://www.e.gov.br)) foi implantado em janeiro de 2000, reunindo informações e serviços dos órgãos e entidades do Governo Federal. Juntamente com o “Portal do Governo Federal” ([www.brasil.gov.br](http://www.brasil.gov.br)), constitui-se em um dos dois grandes portais do Programa Governo Eletrônico, acessíveis por qualquer cidadão.

2.43. Por meio da Resolução CEGE nº 12, de 14 de novembro de 2002 (BRASIL - CEGE, 2002), o Portal Rede Governo foi institucionalizado no âmbito da Administração Pública Federal e recebeu a denominação de “Portal de Serviços e Informações de Governo”, mantida ainda hoje em sua página inicial (Figura 3). Também é conhecido simplesmente como o “Portal de Serviços” do Governo Federal.

2.44. Vale mencionar que, à época de publicação da citada resolução, o endereço [www.governoeletronico.gov.br](http://www.governoeletronico.gov.br), que, em novembro de 2005, era o sítio que apresentava as informações do Programa Governo Eletrônico, era mais uma das URL(4) (Uniform Resource Locator) que davam acesso ao Rede Governo. Apesar de ser mantido pelo Governo Federal, de responsabilidade da Secretaria-Executiva do CEGE, destaque-se que o portal apresenta links para informações e serviços de órgãos das esferas estadual e municipal, além do Distrito Federal.

-----

(4) Endereço global de documentos e recursos na Internet.

-----

VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL

Fonte: [www.redegoverno.gov.br](http://www.redegoverno.gov.br) , consultado em 29/11/2005.

Figura 3 Portal Rede Governo.

2.45. Quanto à disposição do conteúdo no sítio, na área à esquerda da tela, o portal apresentava, em novembro de 2005, em ordem alfabética, as informações e serviços disponíveis, por funções de governo, além de outros tópicos de interesse, como “denúncias”, “fale conosco” e

“licitações”. Em muitos casos, essa lista de serviços destacava a função a ser alcançada com o link (“consulta de ...”, “download de ...”, “impressão de ...”) e não a informação ou o serviço a ser provido. Esse formato de descrição não é intuitivo e dificulta a localização das informações de interesse do usuário, pela falta de padronização.

2.46. Na parte à direita, é apresentada lista de serviços sob o título “passo a passo”, com opções como “crianças e adolescentes” e “pessoa portadora de deficiência”. Nesses casos, ao contrário do que seria esperado, algo como um guia detalhado sobre como o usuário deveria proceder para obter informações sobre os temas apresentados nessa seção, o portal trazia apenas novos níveis de links para o usuário acessar. O tema “oportunidades de trabalho”, por exemplo, trazia três links intitulados “pesquisadores e acadêmicos”, “organismos internacionais” e “a profissão militar”, o que configuram apenas opções limitadas para o cidadão, tendo em vista a amplitude que o tema poderia oferecer em termos de informações mais detalhadas aos possíveis interessados.

2.47. Na parte superior do portal, eram apresentados dois níveis de barras por meio das quais podiam ser acessadas informações como o “mapa do portal” e “fale conosco” (primeira barra) e “indicadores do país”, “tempo e clima” e “concursos e seleções” (segunda barra). Logo abaixo dessas barras, estavam disponíveis ícones que conduziam a diversos tipos de informações e serviços, podendo ser citados os seguintes: “auxílios”, “certidões nada-consta”, “denúncias” e “pagamentos ao governo”.

2.48. Na página inicial, a área central destinava-se à divulgação de determinados serviços relevantes ao cidadão, como a Declaração Anual de Isento. Ao escolher alguma opção no sítio, esse espaço era substituído pelo conteúdo da página do nível subsequente. Caso o usuário não saiba o endereço do portal, é possível acessá-lo por meio de outros sítios do governo, clicando na figura com link para o Rede Governo (Figura 4).

VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL

Figura 4 Imagem com link para o Portal Rede Governo.

2.49. Além disso, em cumprimento ao art. 9º da Instrução Normativa nº 31/2003, da extinta Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica da Presidência da República (BRASIL - Presidência da República, 2003), os órgãos da Administração Pública Federal devem seguir o “Manual de Identidade Visual na Internet”, que prevê a colocação de lista, na página inicial de cada portal, contendo os principais portais do Governo Federal, dentre eles o Portal Rede Governo (Figura 5).

VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL

Figura 5 Lista com os principais portais do Governo Federal.

2.50. No documento intitulado “2 Anos de Governo Eletrônico - Balanço de Realizações e Desafios Futuros” (BRASIL - Casa Civil, 2002, p. 20), constava a informação de que “o número de serviços oferecidos no portal cresceu de cerca de 400, em outubro de 2000 para mais de 1.700, em

setembro de 2002, além de cerca de 22 mil links de serviços e informações, que permitem o acesso direto a outros sítios da Internet”.

2.51. A coordenação do Programa Governo Eletrônico não detém dados atualizados sobre o quantitativo de informações sobre serviços públicos, e serviços, propriamente ditos, disponíveis no sítio. Os gestores do Programa informaram que, em 2003, havia, no portal, um total de 1.300 serviços e 9.000 tipos de informação no nível federal, além de 800 serviços e 12 mil tipos de informações na esfera estadual. Em abril de 2004, de acordo com SIMÃO (2004), o Portal Rede Governo possuía 2.647 serviços e 17.995 informações.

2.52. O citado balanço da gestão de governo finalizada em 2002 mencionava que “o volume de consultas ao portal apresentou crescimento notável, no mesmo período [outubro de 2000 a setembro de 2002], evoluindo de 4 milhões para mais de 40 milhões de páginas acessadas (page view) mensalmente.” (BRASIL - Casa Civil, 2002, p. 20). Em 2003, de acordo com a coordenação do Programa, a média de visitantes por mês no portal foi de 31.246 pessoas, com um total de 374.960 visitantes únicos nesse exercício. A média do número de páginas acessadas por mês nesse ano foi de 18,5 milhões.

2.53. Em suma, o Portal Rede Governo é um portal unidirecional, ou seja, apenas traz links para informações e serviços dos governos federal, estadual e municipal, sem apresentar ferramentas para interação on-line com o cidadão (bate-papo ou algo como uma central de atendimento na Web, por exemplo). A falta de uma lógica amigável no sítio, quanto ao agrupamento das informações sobre os serviços governamentais e acesso aos serviços, propriamente ditos, pode confundir o usuário que não tenha familiaridade com a Internet e/ou com a estrutura dos órgãos do Poder Público.

2.54. O portal também não apresenta preocupação em disponibilizar o conteúdo por grupos de audiência, como, por exemplo, crianças, jovens, idosos, estudantes do ensino fundamental e médio, entre outros (classificação baseada em “eventos da vida”), tal como preconiza uma das diretrizes do Comitê de Gestão de Sítios e Serviços On-line (parágrafo 0 deste relatório). A principal crítica a ser feita ao portal refere-se à sua não-atualização sistemática, o que pode frustrar os usuários que não encontram os serviços e informações que precisam para interagir com o governo (nas três esferas). Esse problema tem, como efeito negativo, a ausência de institucionalização do sítio como portal de serviços do governo, devido à crescente falta de credibilidade por parte dos usuários.

2.55. Ressalte-se que nem todos os serviços do Governo Federal estavam disponíveis no Portal Rede Governo em novembro de 2005, o que evidencia sua desatualização. Pode-se citar, como exemplos, os casos do Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego (PNPE) e o Programa Universidade para Todos (ProUni), que não constavam desse portal, à época da auditoria.

2.56. No caso do PNPE, embora o portal apresentasse link para serviços e informações sobre “emprego e trabalho” (seção à esquerda da tela) e “oportunidades de trabalho” (seção à direita), era preciso acessar dois níveis no portal para alcançar o link “Cartilha do Programa Primeiro Emprego”. Em novembro de 2005, época de conclusão do relatório da auditoria, esse link gerava mensagem de erro, impossibilitando o acesso a informações sobre o PNPE. No caso do ProUni, não havia link para acesso a esse programa, não obstante o fato de constar, no Rede Governo, direcionamento para a função de governo “educação”.

#### O Portal Domínio Público

2.57. O acervo disponível para consulta nesse portal é composto, em sua maioria, por obras que se encontram em domínio público ou que contam com a devida licença por parte dos titulares dos direitos autorais pendentes. Antes de seu lançamento oficial, em novembro de 2004, com 500 obras disponíveis, foram feitos contatos com outras instituições que já possuíam bibliotecas digitais. Em setembro de 2005, o sítio contava com 11.711 obras. A estrutura do portal é simples (Figura 6), consistindo de ferramenta de busca para procura de obras, imagens, sons ou vídeos, por conteúdo ou por autor.

#### VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL

Fonte: [www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/PesquisaObraForm.jsp](http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/PesquisaObraForm.jsp), acessado em 25/11/2005.

#### Figura 6 Portal Domínio Público.

2.58. Seu desenvolvimento e manutenção são feitos pela Secretaria de Informática do Ministério da Educação (MEC) e a hospedagem do sítio está a cargo da Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP). As alterações de conteúdo do portal são efetuadas por três servidores do quadro do Ministério e dois estagiários (situação em novembro de 2005).

2.59. Não houve estudo de demanda e/ou perfil do público-alvo previamente ao lançamento do serviço, ou qualquer outro estudo, após o lançamento do Portal Domínio Público (DP). Constatou-se, também, não haver ações específicas de divulgação, nem interação com outros Programas do MEC.

2.60. Observou-se que, no mês de novembro de 2005, as obras mais acessadas foram “Dom Casmurro”, de Machado de Assis, “O Cortiço”, de Aluísio de Azevedo e “O Ateneu”, de Raul Pompéia, obras tradicionalmente lidas por estudantes do Ensino Médio. Verifica-se que a implantação do portal foi facilitada por ser um serviço novo e relativamente simples, o que propiciou a utilização efetiva de ferramentas de desenvolvimento atualizadas e de programas em software livre.

2.61. Em relação ao Portal do MEC, cabe ressaltar que foi remodelado, com a migração de todas as aplicações para software livre (Linux), no prazo de cerca de oito meses. Houve redução, segundo a Assessoria de Comunicação desse Ministério, de 27.000 para 7.000 páginas. Foi um

trabalho conjunto entre técnicos dessa Assessoria e do setor de Informática, segundo definições estabelecidas pelo Grupo de Trabalho de Reestruturação do Portal MEC, instituído em 20 de maio de 2004, e formado por representantes das diversas áreas provedoras do sítio.

2.62. Além do grupo de reestruturação do portal, impende destacar que há o Comitê de Informação e Informática (Cominf/MEC), criado em junho de 2003 por meio da Portaria nº 217, de 09/06/2003, de natureza de assessoramento técnico ao Secretário-Executivo/MEC com relação aos serviços de informação e informática para usuários internos e externos, sendo integrado por representantes das diversas áreas do Ministério.

Os serviços da Previdência

2.63. No gerenciamento dos serviços estão envolvidas três entidades: o Ministério da Previdência Social, como órgão superior, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), autarquia vinculada, e a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social - Dataprev, empresa pública também vinculada ao Ministério, que presta os serviços de processamento e tratamento de dados da previdência e assistência social.

2.64. Segundo a Assessoria de Comunicação Social do Ministério, o portal da Previdência Social (Figura 7) foi criado em 1997 e cresceu desordenadamente ao longo dos anos. No ano de 1997, foi realizada reestruturação com o objetivo de facilitar o acesso a serviços e informações, para minimizar o problema das filas nas Agências. Essa reformulação resultou na segmentação do conteúdo por público-alvo (três perfis: trabalhador com previdência, trabalhador sem previdência e empregador). Foram realizadas pesquisas de opinião, análise estatística de visitação, teste de usabilidade e avaliação de sugestões recebidas por e-mail.

VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL

Fonte: [www.previdencia.gov.br](http://www.previdencia.gov.br), acessado em 02/12/2005.

Figura 7 Portal da Previdência Social.

2.65. No ano de 2005, o objetivo da Assessoria de Comunicação Social é efetuar nova reformulação do portal, com a criação de um quarto perfil (aposentados e pensionistas), nova disposição dos serviços e informações e implementação da acessibilidade para portadores de deficiência visual. Como objetivo importante, ainda, cite-se o estreitamento do relacionamento com o público que utiliza o portal, diminuindo, dessa forma, a demanda nos canais convencionais.

2.66. De acordo com o demonstrativo fornecido pelo DGE, o grupo “Previdência” foi o segundo mais acessado no Portal Rede Governo no período de 28/09 a 27/11/2005, ficando atrás apenas do grupo “Correios”. Estatísticas fornecidas pela Assessoria de Comunicação Social do Ministério da Previdência Social indicam que houve cerca de 32 milhões de acessos a serviços no ano de 2004.

2.67. Em relação a número de pessoas, a Diretoria de Atendimento informou que cerca de 3,6 milhões de pessoas são atendidas por mês pelo INSS, e que em torno de 36 mil benefícios por incapacidade são requeridos mensalmente pela Internet, tendo sido estabelecida a meta de efetuar cerca de 280 mil benefícios por mês, até dezembro de 2006 (correspondendo a 70% do total de benefícios, incluindo os solicitados nas agências). Para os serviços selecionados, no período em que a pesquisa de satisfação esteve disponível (02/11 a 19/11/2005), foram requeridos 4,72% pela Internet, o que demonstra que, como meio de prestação de serviços, a rede mundial ainda é subutilizada, não obstante os benefícios que resultariam do incremento no uso, tanto para o cidadão, pela redução do tempo de atendimento, sem necessidade de enfrentar filas, como para a Administração, pela racionalização dos custos.

#### Auxílio-Doença

2.68. É um benefício concedido ao segurado impedido de trabalhar por doença ou acidente por mais de 15 dias consecutivos. No caso dos trabalhadores com carteira assinada, os primeiros 15 dias são pagos pelo empregador, e a Previdência Social paga a partir do 16º dia de afastamento do trabalho, e, para o contribuinte individual (empresário, profissionais liberais, trabalhadores por conta própria, entre outros), a Previdência paga todo o período da doença ou do acidente (desde que o trabalhador tenha requerido o benefício).

2.69. Para concessão de auxílio-doença, é necessária a comprovação da incapacidade em exame realizado pela perícia médica da Previdência Social. Ao efetuar a solicitação do Auxílio-Doença pela Internet, já é agendada a perícia médica na Agência mais próxima do solicitante, quando deverá também levar a documentação necessária.

2.70. Da análise da pesquisa de satisfação efetuada com os solicitantes deste serviço, verifica-se que muitas das críticas efetuadas não estão relacionadas à utilização da Internet, como meio de prestação de serviços, e, sim, ao próprio serviço. Destacam-se as reclamações sobre o não-cumprimento, pelos médicos peritos, dos horários agendados, o que gera idas infrutíferas às Agências e necessidade de remarcação de perícias, resultando em falta de credibilidade quanto à utilização da Internet como meio de acesso ao serviço.

2.71. Tais falhas evidenciam a necessidade de reformulação dos processos de trabalho da instituição para possibilitar maior efetividade na utilização da Internet. Segundo informação do DGE/SLTI, o serviço de requerimento de auxílio-doença será reformulado, num projeto-piloto a ser desenvolvido por equipe da coordenação do Programa, em conjunto com o INSS.

#### Pensão por Morte

2.72. É o benefício pago à família do trabalhador quando ele morre, deixando de ser pago quando o pensionista morre, quando se emancipa ou completa 21 anos (no caso de filhos ou irmãos do segurado) ou quando acaba sua invalidez (no caso de pensionista inválido).

2.73. O serviço só será prestado, via Internet, se efetuado até doze meses após o óbito do ex-segurado que estava em gozo de qualquer benefício previdenciário na data do óbito. Após este período e, também, no caso de dependente menor de 16 anos que necessite de representante legal (tutor ou curador) o requerimento de pensão deverá ser entregue na Agência da Previdência Social.

#### Salário-Maternidade

2.74. Esse benefício é concedido às trabalhadoras que contribuem para a Previdência Social, tendo direito a 120 dias de salário no período em que ficam afastadas do emprego por causa do parto, ou em caso de adoção, segundo as regras estabelecidas. É devido a partir do oitavo mês de gestação (comprovado por atestado médico) ou da data do parto (comprovado pela certidão de nascimento), devendo tais documentos serem apresentados para concretização do pedido.

2.75. O pagamento do salário-maternidade das gestantes empregadas é feito diretamente pelas empresas empregadoras, com o devido ressarcimento pela Previdência Social. As contribuintes individuais, facultativas e empregadas domésticas, bem como as mães adotivas, terão de pedir o benefício nas Agências da Previdência Social, ou mediante o requerimento disponível na Internet.

2.76. Para proceder à solicitação do benefício na Internet, é necessário preencher o formulário disponível no sítio [www.dataprev.gov.br/servicos/salmat/salmat.htm](http://www.dataprev.gov.br/servicos/salmat/salmat.htm), que deverá ser assinado e encaminhado, pelo correio, ao endereço especificado, juntamente com a documentação comprobatória (atestado médico ou certidão de nascimento). Caso haja inconsistências nos dados cadastrais ou nas remunerações informadas, em relação ao Cadastro Nacional de Informações Sociais-CNIS/PrevCidadão, não será possível efetuar o requerimento, tornando-se necessária a ida a alguma Agência da Previdência Social (APS), o que limita a utilização do serviço.

2.77. Após o requerimento pela Internet, é gerado processo, em papel, que é examinado, de forma manual, por servidores do Instituto. Foram criadas 2002 Agências Virtuais em 72 Gerências Executivas para descentralizar a análise dos processos de requerimentos de salário-maternidade, antes realizada em uma única agência, localizada em Brasília. Constata-se, pois, que, para obter ganhos em agilidade na prestação de serviços pela Internet, faz-se necessário adequar, de antemão, os processos internos da instituição.

#### O Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego

2.78. Jovens com idade entre 16 e 24 anos podem participar do Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego (PNPE) mediante preenchimento de cadastro, comprovante de escolaridade e apresentação de carteira de trabalho em postos do Sistema Nacional de Emprego (Sine) ou nas Delegacias Regionais do Trabalho, nos estados, e aguardar convocação para entrevista de trabalho. Uma outra possibilidade é a inscrição pela Internet (Figura 8), no sítio [www.mte.gov.br/FuturoTrabalhador/primeiroemprego/Default.asp](http://www.mte.gov.br/FuturoTrabalhador/primeiroemprego/Default.asp). É requisito fundamental possuir

renda familiar per capita de até meio salário mínimo, não ter experiência de trabalho, estar freqüentando a escola ou ter concluído algum curso.

#### VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL

Fonte: [www.trabalho.gov.br/futurotrabalhador/primeiroemprego/default.asp](http://www.trabalho.gov.br/futurotrabalhador/primeiroemprego/default.asp), acessado em 25/11/2005.

Figura 8 Portal do PNPE.

2.79. As ações do Programa contemplam, em linhas gerais, atividades relacionadas com captação de vagas; serviço civil voluntário; jovem empreendedor; soldado cidadão, aprendizagem e Consórcio Social da Juventude. O PNPE integra as políticas públicas de emprego e renda buscando parceria com investimentos privados de modo a gerar mais e melhores empregos e assim combater a pobreza e a exclusão social.

2.80. O formulário para inscrição no Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego, disponível no ícone Primeiro Emprego, no endereço eletrônico [www.mte.gov.br/FuturoTrabalhador/default.asp](http://www.mte.gov.br/FuturoTrabalhador/default.asp), foi lançado em meio eletrônico em setembro de 2004, e sua última remodelagem significativa ocorreu em outubro de 2005, para adequação à realidade de desenvolvimento tecnológico do MTE.

#### A Declaração Anual de Isento

2.81. A Declaração Anual de Isento (DAI) foi desenvolvida no ambiente da Declaração de Ajuste Anual do Imposto de Renda/Pessoa Física para inserir aquele contribuinte fora dos limites de obrigatoriedade de entrega da Declaração de Ajuste. O cidadão portador de CPF (Cadastro de Pessoas Físicas) que não entregar, por um ano, a declaração de isento, entrará, primeiramente, na lista de pendentes da Secretaria da Receita Federal e, por dois anos, terá o número cancelado.

2.82. De acordo com informações disponíveis no sítio [www.receita.fazenda.gov.br/PessoaFisica/isento/2005/Orientacoes/default.htm#Omissao%20na%20entrega](http://www.receita.fazenda.gov.br/PessoaFisica/isento/2005/Orientacoes/default.htm#Omissao%20na%20entrega), em 1º/11/2005, “as pessoas físicas com CPF suspensos, enquanto

não regularizarem a sua situação, não poderão abrir contas ou poupanças em bancos, tomar empréstimos, participar de concursos públicos, tirar passaporte, receber aposentadoria oficial, assinar financiamento habitacional oficial ou receber eventual prêmio de loteria, em suma, terão sua vida financeira complicada.”

2.83. A Secretaria da Receita Federal oferece este serviço por diversos canais, aos seguintes custos:

- a) por meio da Internet, no endereço [www.receita.fazenda.gov.br](http://www.receita.fazenda.gov.br), sem custos (Figura 9);
- b) nas casas lotéricas, por meio eletrônico, ao custo de R\$ 1,00;
- c) nas instituições bancárias autorizadas e seus correspondentes bancários, por meio eletrônico, ao custo de R\$ 1,00;

d) nas agências e nas lojas franqueadas da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), nas modalidades Via Postal Registrada ou meio eletrônico, nos locais onde for oferecido o serviço, ao custo de R\$ 2,40.

#### VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL

Fonte: [www.receita.fazenda.gov.br/PessoaFisica/isento/2005/Isento2005servicos.htm](http://www.receita.fazenda.gov.br/PessoaFisica/isento/2005/Isento2005servicos.htm), acessado em 11/11/2005.

Figura 9 Portal da DAI.

2.84. Relativamente às questões operacionais, estão autorizados a receber a Declaração Anual de Isentos a ECT, a Caixa Econômica Federal (CEF) e o Banco Popular do Brasil, que deverão enviá-las diariamente ao Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro). As declarações enviadas pela Internet, do Brasil e do exterior, são, também, recepcionadas pelo Serpro.

2.85. A Declaração Anual de Isento, disponível no ícone DAI, no endereço eletrônico [www.receita.fazenda.gov.br](http://www.receita.fazenda.gov.br), foi lançada, em meio eletrônico, em agosto de 1998, e sua última remodelagem significativa ocorreu em 2005, por questões de segurança de dados. Para facilitar o acesso do usuário nos últimos dias de preenchimento da Declaração Anual de Isento eletrônica, a Receita Federal passou a adotar, como sua página inicial na Internet, o serviço DAI.

#### Questões de auditoria

2.86. Três questões de auditoria nortearam a execução deste trabalho: a primeira, relacionada com as ações de coordenação e articulação do Programa; a segunda, sobre os mecanismos de monitoramento e avaliação adotados visando ao aprimoramento da prestação de serviços públicos eletrônicos; e a terceira e última questão, sobre a institucionalização do foco no cliente nessa prestação de serviços.

3. Coordenação e articulação do Programa Governo Eletrônico na implementação da prestação de serviços públicos eletrônicos

3.1. A primeira questão de auditoria buscou identificar se a estrutura do Programa, formada pelo Comitê Executivo do Governo Eletrônico (CEGE), como instância estratégica, e por seus Comitês Técnicos (CT), como instâncias de discussão, tem sido capaz de mobilizar os órgãos da Administração Pública Federal (APF) na implementação da política. Para tanto, foram analisadas a atuação do CEGE e dos CT, como órgãos integrantes dessa política. O primeiro, responsável por formular a política, estabelecer diretrizes, coordenar e articular as ações de implantação do Governo Eletrônico, vale-se do apoio do segundo. Além disso, verificou-se como os órgãos da APF implementam seus serviços eletrônicos com base nas diretrizes e normas provenientes do Programa.

#### Falta de formalização das diretrizes do Programa Governo Eletrônico

3.2. Apesar de contar com diretrizes oriundas das discussões nos Comitês Técnicos, o Programa não vem consolidando suas normas de modo formal por intermédio do CEGE, que seria a

instância autorizada legalmente para esse fim, conforme prevê o art. 7º do Regimento Interno do CEGE (BRASIL - CEGE, 2000). As discussões promovidas pelos Comitês Técnicos, por exemplo, não vêm sendo transformadas em normas pelo CEGE.

3.3. Devido à falta de reuniões periódicas do CEGE, as diretrizes e discussões não são formalizadas em resoluções, que seriam assinadas pelo Ministro-Chefe da Casa Civil da Presidência da República. Esse problema pode ser decorrente da falta de iniciativa da Casa Civil e/ou da Secretaria-Executiva do Comitê para convocar esses encontros. A falta de reuniões do Comitê representa inobservância do art. 8º do Regimento Interno do CEGE, que prevê periodicidade trimestral de seus encontros. Cabe lembrar que, no período de 26/10/2000 a 14/11/2002, foram realizadas 10 reuniões do CEGE, sendo que a última Resolução do Comitê, foi a de nº 14, datada de 6/12/2002 (BRASIL - CEGE, 2002).

3.4. Foram encaminhadas à equipe de auditoria, pela SLTI, cópias de atas das reuniões do CEGE, sendo que o último desses documentos está datado de 14/5/2003. Nessa reunião do Comitê, convocada pelo Ministro-Chefe da Casa Civil da Presidência da República, foram tratados os seguintes assuntos: diretrizes básicas de Tecnologia da Informação para 2003; definição, objetivos e composição das Câmaras de Governo Eletrônico (posteriormente transformadas em Comitês Técnicos, por meio do Decreto de 29/10/2003); e posição do Governo sobre a governança da Internet no Brasil.

3.5. A partir de 2 de junho de 2003 (e ainda com reuniões em 10/9/2003, 18/12/2003, 15/1/2004, 18/2/2004, 10/3/2004, 18/3/2004 e a última em 20/9/2004), os coordenadores dos Comitês Técnicos integrantes do CEGE passaram a se reunir para discutir outras questões relevantes e apresentar os resultados dos seus respectivos Grupos de Trabalho, mais especificamente aqueles relativos ao padrão E-Ping e integração dos cadastros sociais. Cabe destacar que as reuniões dos coordenadores dos Comitês Técnicos não são deliberativas. Sendo assim, não têm força para estabelecer normas por serem instâncias apenas consultivas.

3.6. Nesse sentido, também os grupos focais dos gestores de portais consideraram que a falta de reuniões do CEGE prejudica a disseminação das diretrizes do Programa Governo Eletrônico, o que acarretaria a falta de documentos formais para embasar ações nos órgãos da APF. Não haveria, por exemplo, respaldo político para os técnicos implementarem as medidas decididas nessas instâncias de discussão, ao retornarem das reuniões dos Comitês Técnicos, em vista da inexistência de resoluções formais.

3.7. O grupo focal dos coordenadores dos Comitês Técnicos do CEGE, entretanto, considerou que a forma atual de funcionamento do governo eletrônico torna desnecessárias reuniões periódicas do CEGE. A falta de tempo dos integrantes do Comitê (secretários-executivos dos ministérios e outras autoridades) seria, de acordo com os coordenadores dos CT, um limitador para a

promoção desses encontros. Essa instância de discussão seria chamada a atuar somente para responder a crises ou questões muito relevantes.

3.8. De qualquer forma, não se chegou a um consenso sobre ser, ou não, a estrutura atual do Programa - Comitês Técnicos e CEGE - a mais adequada para sua gestão. Destacou-se, no grupo focal dos coordenadores dos Comitês Técnicos, a necessidade de que fossem emitidas menos normas e houvesse mais compromisso dos órgãos envolvidos com o governo eletrônico.

3.9. Outro problema verificado pela equipe, com relação à formalização de diretrizes do Programa, foi a duplicidade de instâncias que podem emitir normas relativas a governo eletrônico. Com a publicação da Portaria Normativa nº 5, de 11/7/2005, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (BRASIL - MP, 2005b), a SLTI instituiu o padrão e-Ping de forma compulsória no âmbito dos órgãos da Administração Pública Federal. A publicação dessa portaria, na qual não há menção direta ao Programa Governo Eletrônico e/ou ao CEGE, demonstrou que normas sobre governo eletrônico, com força para serem cumpridas pelos órgãos da APF, podem ser emitidas a partir de duas fontes:

a) pelo CEGE, por meio de resoluções;

b) pela SLTI, por meio de portarias normativas, na condição de órgão gestor do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática (Sisp), instituído pelo Decreto nº 1.048, de 21 de janeiro de 1994 (BRASIL, 1994)(5) .

-----

(5) “Art. 1º Ficam organizados, sob a forma de Sistema, com a denominação de Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática (SISP), o planejamento, a coordenação, a organização, a operação, o controle e a supervisão dos recursos de informação e 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.” (grifo nosso)

-----

3.10. Vale lembrar que, de acordo com o art. 27 do Decreto nº 5.433, de 25 de abril de 2005 (BRASIL, 2005), cabe à SLTI “planejar, coordenar, supervisionar e orientar normativamente as atividades do SISP e do SISG [Sistema de Serviços Gerais], bem como propor políticas e diretrizes a

eles relativas, no âmbito da administração federal direta, autárquica e fundacional.” O art. 29 desse decreto prevê que a coordenação central do Sisp fique a cargo do Departamento de Serviços de Rede/SLTI. Verifica-se, portanto, sobreposição de responsabilidades e prerrogativas com relação ao papel normatizador a ser desempenhado pelo CEGE e pelo órgão gestor do Sisp, visto que ambas as instâncias estão amparadas, por meio de decretos, para nortear a atuação dos órgãos da APF nas áreas de Governo Eletrônico e Tecnologia da Informação.

3.11. Deve-se considerar, ainda, a existência de fragmentação na condução da política, visto que a SLTI e a Subsecretaria de Comunicação Institucional da Secretaria-Geral da Presidência da República (Secom) têm papéis distintos, mas complementares, na condução do Programa. A SLTI está mais voltada para a coordenação da área de serviços eletrônicos, enquanto a Secom tem seu foco nos portais de governo como ferramenta de comunicação institucional. Um exemplo claro dessa dualidade pode ser percebido pelo fato de existirem dois portais de governo eletrônico com funções que, em grande medida, se sobrepõem: o Rede Governo, de responsabilidade da SLTI, e o Portal Brasil.gov, de responsabilidade da Secom.

3.12. De acordo com informações obtidas junto à coordenação do Programa, existe a intenção de que ambos os portais coexistam, o que mostra que cada instância (SLTI e Secom) tem intenção de manter seu portal de serviços de e-gov em funcionamento. Esse problema será tratado de modo aprofundado em achado específico da Questão 3, nos parágrafos 0 a 0.

3.13. O primeiro efeito que se percebe da insuficiência de normas relativas a governo eletrônico é a dificuldade de divulgação e implementação das diretrizes do Programa nos órgãos da APF. Em vista do enfraquecimento do CEGE como instância estratégica do Programa, falta força política nesses órgãos para transformação das diretrizes em projetos de governo eletrônico.

3.14. No curto prazo, percebe-se a perda de coordenação política com relação ao Programa, que estaria a cargo da Casa Civil da Presidência da República. Conseqüentemente, o papel de suporte interno a projetos de governo eletrônico, que caberia aos secretários-executivos dos ministérios (integrantes do CEGE, juntamente com outras autoridades), também fica comprometido, com reflexos negativos na gestão administrativa.

3.15. De acordo com o documento “2 Anos de Governo Eletrônico - Balanço de Realizações e Desafios Futuros” (BRASIL - Casa Civil, 2002, p. 15), ao menos até o final de 2002, o Programa vinha sendo implementado:

“com base na atuação coordenadora e mobilizadora, empreendida a partir da Presidência da República, com apoio técnico e gerencial da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação - SLTI, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP. A SLTI é responsável pelo planejamento estratégico, coordenação interministerial e emissão de normas relacionadas com a área de informática. O arranjo institucional adotado combina a capacidade técnica e experiência da SLTI em tecnologia da informação com a capacidade de coordenação política da Presidência da República.”

3.16. Assim, a inexistência da coordenação política em nível estratégico pela Casa Civil, representada pelo CEGE, enfraquece a função mobilizadora de coordenação do Programa, que acaba sendo de responsabilidade somente da SLTI. Além disso, a falta de inserção política do tema na agenda do Governo Federal conduz à redução de recursos para investimentos e capacitação de servidores em temas ligados a governo eletrônico.

3.17. No médio e longo prazos, há o risco de enfraquecimento da cultura de governo eletrônico nos órgãos da APF, devido à falta de suporte de atores do nível estratégico no âmbito de cada organização. Os progressos podem ficar à mercê de esforços e interesses pessoais de determinados gestores, e, não necessariamente, como resultado de ação de suporte e mobilização centralizada a partir da coordenação do Programa.

3.18. Tendo em vista a necessidade de que sejam claramente definidas as prerrogativas e responsabilidades a serem exercidas pelo CEGE e pelo órgão gestor do Sisp e o modo como essas instâncias formalizam as normas em questões relacionadas a governo eletrônico, além do papel a ser desempenhado pela Secom, será recomendado à Casa Civil, em vista do disposto no art. 2º da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003(6) , que reveja o modelo institucional do Programa Governo Eletrônico, especialmente no que diz respeito aos seguintes aspectos:

-----

(6) “Art. 2º - À Casa Civil da Presidência da República compete assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições, especialmente na coordenação e na integração das ações do Governo, (...), bem como na avaliação e monitoramento da ação governamental e da gestão dos órgãos e entidades da administração pública federal, (...)” (grifos nossos)

-----

a) periodicidade das reuniões da(s) instância(s) de formulação da política que compõe(m) o modelo adotado;

b) instância(s) capaz(es) de emitir normas sobre o tema governo eletrônico, com força normativa para os órgãos da Administração Pública Federal;

c) papel da Secom na formulação e implementação da política de governo eletrônico, tendo em vista as atribuições da SLTI/MP como Secretaria-Executiva do CEGE e órgão de gerência do programa orçamentário Governo Eletrônico (8002);

d) após a definição do modelo institucional a ser adotado, observe a necessidade de emitir, formalmente, normas para a política de governo eletrônico, sempre que haja necessidade de sua observância pelos órgãos da APF.

3.19. Espera-se, com tais recomendações, que seja consolidado um modelo institucional para o Programa Governo Eletrônico, com definição clara de instância(s) capaz(es) de formular a política e emitir normas a ela relacionadas, com o conseqüente fortalecimento do tema na agenda do Governo Federal.

Enfraquecimento das instâncias de discussão e formulação da política de governo eletrônico

3.20. Além do enfraquecimento do Comitê Executivo do Governo Eletrônico, conforme explorado no achado anterior, foram verificados outros problemas que restringem a atuação dos Comitês Técnicos (CT) do CEGE como instâncias de discussão e formulação da política de e-gov. O grupo focal dos coordenadores de CT considerou, como fato importante para a política, a criação desses comitês em 2003. Esse tipo de organização para discussão dos rumos da política traria vantagem sobre outras estruturas, pois funcionaria, de acordo com esses coordenadores, por meio da adesão dos órgãos da APF às diretrizes do Programa.

3.21. Sob o ponto de vista desses coordenadores, seria adequado e vantajoso o fato de as recomendações discutidas pelos comitês serem adotadas por livre adesão, e não de forma compulsória. Além disso, os participantes do mencionado grupo focal consideraram que o percentual de participação de gestores nas reuniões dos Grupos de Trabalho (GT) e CT é satisfatório.

3.22. Os coordenadores dos CT mencionaram, no grupo focal, que os secretários-executivos dos ministérios não teriam tempo para participar de reuniões do CEGE, o que implica no reconhecimento de que o tema governo eletrônico não é prioridade na agenda dessas autoridades. Esses coordenadores entendem que os servidores que participam das reuniões dos CT teriam condições de responder pelos seus órgãos e suprir a ausência de seus respectivos secretários-executivos. De qualquer forma, cabe ressaltar que os participantes do grupo focal de coordenadores dos Comitês Técnicos não chegaram a um consenso sobre a estrutura ideal para o Programa, se da forma como funciona (ao menos formalmente, com o CEGE e seus Comitês Técnicos) ou se haveria alguma outra estrutura mais adequada, como citado nos parágrafos 0 a 0.

3.23. Em contraposição a essas opiniões dos coordenadores de CT, os grupos focais dos gestores de portais apontaram baixa participação de servidores nas discussões dos Grupos de Trabalho e Comitês Técnicos. Essa afirmação encontra suporte nos dados apurados no questionário para gestores de portais: 75,9% dos gestores afirmaram, por exemplo, nunca ter participado de reuniões do Comitê Governo para Governo e 51,4% do Comitê Técnico de Implementação do Software Livre, enquanto 17,7% participaram uma única vez do Comitê de Inclusão Digital.

3.24. As reuniões dos CT, na opinião dos grupos focais de gestores de portais, têm a tendência de contar com menor frequência de representantes dos órgãos da APF com o passar do tempo, pelo fato de não haver representantes formalmente designados pelos órgãos nos comitês, o que acarreta grande rodízio de representantes por órgão. Os participantes desses mesmos grupos focais afirmaram que não seria possível acessar, no Portal Governo, as discussões de outros Comitês Técnicos a não ser daqueles que o gestor participou das reuniões. De acordo com a coordenação do Programa, considerando que não há ferramenta virtual amplamente disseminada entre os gestores envolvidos com ações de governo eletrônico, o Portal Governo, seria, em princípio, a principal forma

de disseminação das discussões em andamento, no âmbito do Programa, além da realização de eventos, como seminários e oficinas.

3.25. Uma primeira causa para o enfraquecimento dos CT como instâncias de discussão da política é a falta de reuniões periódicas do CEGE, que poderia sinalizar o desinteresse político no tema. O fato de o convite para participação nos CT não ser ostensivo a todos os órgãos da APF, a indicação inadequada de determinados servidores, de acordo com o grupo focal de coordenadores de CT, e a rotatividade de representantes dos órgãos da APF nessas discussões também contribuem para enfraquecer os Comitês Técnicos.

3.26. Do lado dos órgãos da APF, aspectos como a ausência de instância formal de contato com o Programa, no âmbito de cada entidade; o desinteresse dos órgãos por determinados temas que não atendem, no curto prazo, seus interesses e necessidades mais imediatas; além da sobrecarga que recai sobre os poucos servidores que participam das reuniões de diversos grupos de trabalho e comitês do e-gov, também podem ser considerados barreiras à efetividade da atuação dos CT. No que diz respeito à formalização de instância de contato junto ao Programa, cabe lembrar que, por meio da Portaria Interministerial CCivil/MP nº 793, de 17/9/2004 (BRASIL, 2004), foram nomeados representantes de diversos órgãos da APF para compor os Comitês Técnicos do CEGE. Entretanto, essa lista de representantes encontra-se desatualizada.

3.27. Desse quadro, no qual ainda há problemas como a não-divulgação dos resultados das discussões a todos os gestores, participantes ou não de GT e CT, a baixa periodicidade e a falta de continuidade dessas discussões (presenciais ou virtuais), resultam, como efeitos, o descrédito quanto à efetividade dessas instâncias e o desconhecimento, por parte dos servidores, das discussões em andamento.

3.28. Contrapondo-se a esses efeitos que impedem o desenvolvimento da política, podem ser consideradas, como boas práticas, embora em número reduzido, as consultas públicas conduzidas pelo Programa, em temas como interoperabilidade (e-Ping), acessibilidade e software livre, ressaltadas no grupo focal de coordenadores de Comitês Técnicos. Outra boa prática mencionada por esses coordenadores, que pode ser considerada uma medida mobilizadora do Programa junto aos órgãos da APF, foi a aprovação das atuais diretrizes do Programa Governo Eletrônico (BRASIL - MP, 2004a) em evento que reuniu, em 2004, aproximadamente 600 gestores envolvidos com o e-gov.

3.29. Com a implementação das recomendações a seguir discriminadas, dirigidas à SLTI/MP, espera-se participação mais efetiva e mais ampla dos órgãos da APF nas discussões promovidas pelo Programa:

- a) manutenção de lista atualizada de representantes dos órgãos da APF junto ao Programa;
- b) formalização dos resultados das discussões dos grupos de trabalho e Comitês Técnicos, com divulgação de seu conteúdo no sítio do Programa e no Portal Governo;

c) promoção de discussões presenciais e virtuais dos grupos de trabalho e Comitês Técnicos sobre os respectivos temas de interesse, permitindo o acesso às discussões em andamento e a seus resultados a todos os gestores da APF envolvidos com governo eletrônico, participantes ou não dessas discussões.

Desconhecimento, por parte da coordenação do Programa, sobre os sítios do Governo Federal, e seus respectivos responsáveis, nos órgãos da Administração Pública Federal

3.30. A coordenação do Programa demonstrou não contar com lista atualizada de todos os domínios do Governo Federal (.gov.br), ativos ou que já foram retirados da Internet, e dos respectivos gestores responsáveis por esses sítios em cada órgão da APF. O Sistema de Inventário de Sítios Governamentais Federais ([www.e.gov.br/pesquisa](http://www.e.gov.br/pesquisa)), conforme relatado no parágrafo 0, não está atualizado.

3.31. De acordo com informações oriundas dos questionários respondidos pelos gestores de portais, 71% afirmaram não ter utilizado esse sistema de inventário. Dentre os que utilizaram o sistema, 3,8% consideram importante a ferramenta para trocar experiências com outros gestores da área, 8,9% utilizam o sistema para identificar os estágios de implementação de outros portais do Governo Federal, 11,4% identificam outras estruturas gerenciais em portais, valendo-se do sistema, e 12,7% podem acompanhar os avanços de outros portais do Governo Federal por meio do inventário. A mesma pesquisa permitiu identificar que 48% dos respondentes consideram importante atualizar esse sistema, 39,3% acham que o sistema precisa ser aprimorado e 62,1% dos respondentes consideram que o sistema de inventário de sítios deveria ter mais divulgação para unificar as ações de e-gov.

3.32. Outro problema verificado é a dificuldade de identificação dos responsáveis pelos sítios do Governo Federal, pois essa informação não é apresentada nos portais. A equipe de auditoria teve dificuldades para contatar esses responsáveis, pois a listagem com os dados de contato desses gestores, repassada pela coordenação do Programa, estava desatualizada.

3.33. Além de não serem conhecidos todos os responsáveis por domínios do Governo Federal na Internet, não é solicitada, aos órgãos da APF, a indicação formal de servidores ou de um comitê de servidores para representar essas entidades junto à coordenação do Programa. Mesmo que a coordenação do Programa demandasse dos órgãos da APF a indicação do responsável pelo portal, o que não ocorre, haveria dificuldade nessa designação, pois nem sempre há definição formal de quem seria esse responsável, se um servidor do órgão ou um comitê gestor do sítio.

3.34. Pode-se citar, por outro lado, como boa prática, a criação de comitês internos para gestão do portal de alguns órgãos da APF, a exemplo do MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (2002), MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (2003), MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES (2005) e MINISTÉRIO DO ESPORTE (2005). O Ministério da Saúde informou à equipe de auditoria que realizará, em dezembro de 2005, o 1º Seminário de Avaliação e Planejamento Estratégico do Portal da

Saúde, ocasião em que será discutida a instituição do Comitê Gestor de Internet do Ministério da Saúde, responsável pela implementação de um novo modelo de gestão do sítio desse órgão.

3.35. De acordo com os grupos focais com gestores de portais, o Portal Governo, que poderia servir de ponto de apoio virtual da coordenação do Programa para os gestores envolvidos com governo eletrônico, não é de amplo conhecimento desses servidores e, mesmo aqueles que o conhecem, não utilizam com frequência suas funcionalidades. Ressalte-se que não há ação, por parte da coordenação do Programa, no sentido de garantir que ao menos um servidor de cada órgão da APF tenha acesso frequente ao Portal Governo.

3.36. Como efeitos desse desconhecimento de sítios e seus respectivos gestores, a coordenação não tem condições de saber, como um todo, o que vem sendo realizado nos órgãos da APF em termos de ações relacionadas a governo eletrônico. Como consequência apontada nos grupos focais de gestores de portais, esse desconhecimento inviabilizaria, à coordenação do Programa, o acompanhamento quanto ao cumprimento das normas de e-gov por esses órgãos. A inexistência de dados atualizados sobre os sítios do Governo Federal impossibilita, ainda, o monitoramento e avaliação dos domínios, além de dificultar um contato mais próximo da coordenação do Programa com os gestores envolvidos com governo eletrônico nos órgãos da APF.

3.37. Essa falta de interação entre a coordenação do Programa e os gestores de portais, e entre esses próprios gestores, pelo fato de não conhecerem um ao outro, inviabiliza, inclusive, a troca de experiências acerca de projetos de governo eletrônico. Na área de Comunicação Social, entretanto, parece haver boa interação entre a Presidência da República (especificamente a Secom) e os órgãos da APF, por meio de suas assessorias de comunicação social, fato apontado nos grupos focais de gestores de portais.

3.38. A fim de disseminar as normas e diretrizes do Programa Governo Eletrônico e incentivar a participação dos órgãos da APF na implementação de ações que sigam tais orientações, será recomendado à SLTI/MP que:

a) mantenha atualizada a relação dos sítios gerenciados pelo Governo Federal e seus respectivos responsáveis (e substitutos), disponibilizando tais informações no Portal Governo, preferencialmente, ou em outro canal de divulgação pública e acessível;

b) requeira, dos órgãos da APF, a designação de um responsável pelo sítio governamental (e respectivo substituto), em observância ao art. 9º da Resolução CEGE nº 7/2002.

3.39. Espera-se, ainda, que o cumprimento dessas recomendações auxilie a coordenação do Programa a monitorar e avaliar os sítios do Governo Federal e a conhecer as ações de e-gov em andamento. Outro benefício esperado é uma maior divulgação do Portal Governo, a partir da utilização mais efetiva de suas potencialidades pelos gestores envolvidos com governo eletrônico nos órgãos da APF.

Divulgação deficiente das diretrizes e documentos gerados pelo Programa Governo Eletrônico

3.40. Aliada à falta de formalização das diretrizes, o Programa sofre, também, com a divulgação deficiente destas e dos documentos que se originam de suas discussões. Formalmente, as diretrizes do governo eletrônico brasileiro estão consolidadas em documento do Comitê Executivo do Governo Eletrônico intitulado “Oficinas de Planejamento Estratégico - Relatório Consolidado - Comitês Técnicos” (BRASIL - MP, 2004b), datado de maio de 2004. À página 5 desse documento, consta a informação de que ele “é resultado do processo de planejamento realizado pelos Comitês Técnicos e representa o marco formal para a condução das ações de governo eletrônico até 2006”.

3.41. O sítio do Programa Governo Eletrônico ([www.governoeletronico.gov.br](http://www.governoeletronico.gov.br)) não apresenta informações sobre o cumprimento das metas estabelecidas. Somente as diretrizes do governo eletrônico são apresentadas nesse sítio, embora estejam detalhadas, no PPA (documento “Plano Gerencial 2005” [BRASIL - MP, 2005a], da SLTI, não-disponível no sítio), suas ações, estratégia de implementação, eventos que compõem cada ação, os recursos e responsáveis envolvidos, além do prazo no qual as metas devem ser cumpridas.

3.42. É apresentado, a seguir, exemplo de texto constante no sítio do Programa, acerca de suas diretrizes, mas sem os respectivos detalhamentos quanto às ações necessárias para implementá-las (link “ações e atividades” -> “projetos” do sítio [www.governoeletronico.gov.br](http://www.governoeletronico.gov.br)):

“Veja a seguir, em cada comitê técnico, os resultados a serem atingidos num prazo máximo de três anos.

Gestão de sites e serviços on-line - Resultados a atingir - 2003/2006

- Integração dos sítios e serviços em linha com padrões para os sítios do governo federal desenhados e o Portal do governo em operação
- Política de segurança e privacidade implantado
- Compartilhamento dos recursos dos governos federal e estaduais
- Conhecimento amplo pelo governo das preferências, demandas, satisfação, críticas dos serviços em-linha”

3.43. Deve ser ressaltado que as ações que constam do “Plano Gerencial 2005” (BRASIL - MP, 2005a) não englobam todas as diretrizes do Programa. Cabe observar, também, que apenas parte desse Plano da SLTI vem sendo cumprida, sendo que determinadas ações sequer tiveram sua execução iniciada até a data de encerramento deste relatório.

3.44. Um exemplo ilustrativo é o caso do “Plano Nacional de Desenvolvimento de Governo Eletrônico”. De acordo com a coordenação do Programa, tal Plano ainda não foi implementado, embora esteja prevista sua conclusão até 31/12/2005. Esse plano reveste-se de grande importância pelo fato de que teria como objetivo estabelecer um diagnóstico nacional sobre a oferta de

serviços de governo eletrônico e mapear a demanda dos cidadãos, empresas e governos com relação à Administração Pública nos três níveis da federação.

3.45. O resultado desse diagnóstico seria um plano orientado pelo critério de eventos da vida e que deveria propor dois subprodutos: Projetos de Governo Eletrônico (construção de uma agenda de Serviços Interoperáveis do Governo Federal e de Governo para Governo) e um Modelo de Gestão do Governo Eletrônico Brasileiro (implantação de métricas e indicadores para o monitoramento do governo eletrônico no Brasil; ferramentas de análise de melhores práticas, entre outras ações).

3.46. Outro problema verificado no Programa refere-se ao fato de que não somente as diretrizes, mas também os documentos por ele gerados, sobre assuntos como acessibilidade, interoperabilidade (E-Ping) e software livre, não estão amplamente disseminados junto aos gestores da Administração Pública Federal.

3.47. A falta de divulgação de diretrizes e documentos do Programa foi um dos principais fatores apontados por 26 gestores de portais, do total de 76 que responderam à essa pergunta no questionário a eles dirigido, como empecilho ao desenvolvimento da política. Esse mesmo problema foi apontado nos grupos focais de gestores de portais, que afirmaram desconhecer parte das diretrizes e dos documentos gerados pelo Programa. Especificamente quanto a normativos do Programa, 29,1% dos gestores de portais afirmaram, na resposta aos questionários, que desconhecem a Resolução CEGE nº 7/2002 (BRASIL - CEGE, 2002) e 50,6% desconhecem o documento “Padrões de Interoperabilidade do Governo Brasileiro” - E-Ping (BRASIL - CEGE, 2005).

3.48. Apesar desse quadro negativo, o gestor ressaltou os esforços expedidos pela SLTI no sentido de disseminar os documentos produzidos, realizando consultas públicas e audiências públicas em diversos estados. Apresentou, como exemplo, as seis audiências públicas da arquitetura e-PING, nas cidades de Porto Alegre, São Paulo, Brasília, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Recife, que reuniram 290 pessoas, representando 68 empresas privadas e 69 órgãos de governo, em âmbito federal, estadual e municipal, e a consulta pública da e-PING, feita pela Internet, que recebeu 95 contribuições e 16 comentários.

3.49. A falta de divulgação e desconhecimento do Programa também foram apontados, pelos gestores de portais que responderam à pesquisa on-line, como o principal fator que dificulta a implantação do e-gov no Brasil. Outros fatores, como necessidade de conscientização, aliada à resistência e falta de cultura de e-gov; exclusão digital; indefinição de prioridades e de estabelecimento de ações conjuntas; falta de estrutura, qualificação/capacitação e de recursos financeiros, foram também mencionados.

3.50. Um outro exemplo de divulgação deficiente de documentos relacionados ao Programa refere-se à Portaria Normativa nº 5, de 11/7/2005 (BRASIL - MP, 2005b), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que instituiu, de forma compulsória, o padrão e-Ping no âmbito da

APF. Essa norma não está disponível no sítio do Programa, local onde seria esperado encontrá-la, embora possa ser acessada no sítio do Ministério.

3.51. Várias são as causas que levam ao conhecimento limitado, por parte dos gestores dos órgãos da APF, das diretrizes do Programa e dos documentos que deveriam nortear as ações desses órgãos em temas relacionados a governo eletrônico. A falta de formalização sistemática das diretrizes, sob a responsabilidade do CEGE, é o primeiro fator a ser considerado, que acarreta enfraquecimento político do tema e, conseqüentemente, considerável desconhecimento do assunto nos órgãos da APF.

3.52. O desconhecimento, por parte da coordenação do Programa, sobre os responsáveis por portais dos órgãos da APF, público para o qual poderiam ser divulgadas, de modo direto, as diretrizes do Programa, é outro fator que limita sua divulgação. O Portal Governo também poderia ser utilizado como ferramenta de divulgação das diretrizes e documentos do governo eletrônico a esse público.

3.53. As diretrizes não vêm sendo divulgadas de modo adequado devido, entre outros aspectos, à não-atualização do sítio do Programa ([www.governoeletronico.gov.br](http://www.governoeletronico.gov.br)). Podem-se citar os seguintes exemplos de dados desatualizados no sítio (acesso em 25/11/2005):

a) as diretrizes do governo eletrônico apresentadas no sítio (link “conheça o gov.br” -> “diretrizes de governo eletrônico”) referem-se a metas a serem atingidas até 2002;

b) o Coordenador-Geral do padrão e-Ping não é mais o servidor apresentado no link “Quem é Quem” do Comitê Constituinte do padrão e-Ping.

3.54. Esse quadro pode ser resultante, entre outras causas, do fato de a Secretaria-Executiva do CEGE (a SLTI) não possuir equipe exclusiva e em número suficiente de servidores para divulgar as diretrizes do Programa, utilizando-se de servidores da SLTI que possuem outras atribuições. Além disso, a SLTI, em vista do disposto no art. 6º, § 2º, do Regimento Interno do CEGE (BRASIL - CEGE, 2000), coordena a provisão do apoio técnico-administrativo necessário ao funcionamento desse comitê sem prejuízo do disposto no Decreto nº 1.048/1994 (BRASIL, 1994), que instituiu o Sisp.

3.55. Como efeitos dessas falhas na divulgação das diretrizes e documentos do Programa, pode-se citar a falta de transparência quanto ao cumprimento das metas às quais se propuseram seus responsáveis, no âmbito da SLTI; a falta de uniformidade na implementação das diretrizes nos órgãos da APF, pela assimetria no grau de conhecimento do Programa nos diversos órgãos da APF; e a não-adoção, pelos órgãos da APF, das recomendações propostas nos documentos gerados pelo Programa. Pode ser mencionada, como boa prática, a divulgação das diretrizes do Comitê Técnico de Implementação do Software Livre nos sítios [www.softwarelivre.gov.br](http://www.softwarelivre.gov.br) e [guialivre.governoeletronico.gov.br](http://guialivre.governoeletronico.gov.br).

3.56. Para que haja conhecimento uniforme das diretrizes e documentos gerados pelo Programa, no âmbito da APF e mesmo por outros interessados, como os governos estaduais e municipais, será recomendado à SLTI/MP que:

a) defina cronograma de implementação do Plano Nacional de Desenvolvimento de Governo Eletrônico, com os serviços eletrônicos prioritários que devem ser implementados ou reformulados no canal Internet;

b) mantenha atualizadas, em sítio mantido pelo Programa Governo Eletrônico, as diretrizes estabelecidas para a política, detalhando a forma como devem ser implementadas, os recursos e as organizações envolvidas, além de informações sobre o cumprimento das metas estabelecidas e as práticas adotadas nos diversos órgãos na solução dos problemas;

c) dê publicidade aos documentos gerados pelo Programa e divulgue-os diretamente aos representantes dos órgãos da APF junto ao Programa.

Descompasso na implementação de serviços eletrônicos, pelos órgãos da Administração Pública Federal, com base nas diretrizes do Programa Governo Eletrônico

3.57. As diretrizes oriundas do Programa não têm sido capazes de uniformizar o estágio de desenvolvimento de governo eletrônico nos órgãos da Administração Pública Federal. De acordo com o grupo focal de coordenadores de Comitês Técnicos, a adesão dos órgãos da APF às diretrizes do Programa se dá em “camadas” diferentes, sendo que cada órgão implementa ações de acordo com seu tempo disponível, sua evolução e condições tecnológicas, além de suas próprias necessidades e prioridades. Além desses fatores, os grupos focais de gestores de portais mencionaram a cultura incipiente de governo eletrônico na Administração Pública como empecilho à implementação das diretrizes.

3.58. Os sistemas legados, alguns com mais de 20 anos de operação, seriam uma das principais barreiras ao desenvolvimento de serviços de e-gov. De acordo com os coordenadores de CT, o legado influencia, de modo decisivo, na adesão do órgão às diretrizes do Programa. Os gestores de portais afirmaram, nos grupos focais, que a excessiva terceirização na área de Tecnologia da Informação também dificulta o incremento do governo eletrônico.

3.59. Os órgãos com estágio incipiente de desenvolvimento de serviços eletrônicos não contam com apoio da coordenação do Programa para implementar seus projetos de e-gov, conforme opinião manifestada nos grupos focais de gestores de portais. Além disso, esses gestores observaram que as diretrizes do Programa não vêm acompanhadas de recursos práticos para sua implementação.

3.60. Os grupos focais de gestores de portais também destacaram que os recursos para grandes projetos de governo eletrônico não têm, necessariamente, ligação com o Programa, constando das ações de Tecnologia da Informação de cada órgão na Lei Orçamentária Anual. De acordo com o

documento “2 Anos de Governo Eletrônico” (BRASIL - Casa Civil, 2002, p. 21), esse foi um dos fatores que limitaram o alcance do Programa:

“Outro conjunto de projetos teve sua implementação equacionada com relativa independência em relação às instâncias de coordenação do Governo Eletrônico. Trata-se de projetos conduzidos por órgãos com orçamentos e volume de serviços expressivos, nas áreas de educação, saúde e previdência social.”

3.61. No grupo focal dos coordenadores de Comitês Técnicos reconheceu-se a dificuldade que o Programa Governo Eletrônico tem para fazer com que suas regras sejam cumpridas pelos órgãos da APF, pelo fato de não ter ingerência sobre as prioridades de atuação de cada um deles e de não ter como influir em seus processos internos. Ressaltou-se que problemas relacionados à infra-estrutura e capacitação de servidores influenciam nas mudanças propostas pelo Programa para serem implementadas nos órgãos da APF. Além disso, nos grupos focais de gestores de portais, foi observado que a coordenação do Programa, por não deter poder sobre os orçamentos dos órgãos, não teria condições de cobrar o cumprimento de diretrizes.

3.62. As principais causas do descompasso existente na implementação de ações que tomam como base as diretrizes do Programa são as diferenças nas plataformas tecnológicas e na quantidade de sistemas legados nos órgãos da APF; a cultura de governo eletrônico em níveis diferenciados e a falta de poder político do Programa para coordenar ações em órgãos que já têm política consolidada própria de Tecnologia da Informação.

3.63. Como efeito desse descompasso, verifica-se que alguns órgãos que representam “ilhas de excelência” em ações de e-gov podem conduzir seus projetos totalmente à margem do Programa. Além disso, há dificuldade para implementação de avanços em órgãos com estágio incipiente de desenvolvimento de governo eletrônico e de serviços transversais (que envolvem mais de um órgão ou nível de governo), pela falta de instância de articulação com capacidade de direcionar as prioridades de governo eletrônico.

3.64. Para que haja maior uniformidade nos serviços de governo eletrônico nos órgãos da APF e incremento da cultura de governo eletrônico, será recomendado à SLTI/MP que:

a) identifique e divulgue ferramentas, técnicas e boas práticas que auxiliem os gestores no projeto de páginas e que atendam às recomendações propostas nos documentos gerados pelo Programa;

b) defina mecanismos de incentivo à implementação de serviços eletrônicos considerados prioritários que contemplem órgãos em estágios incipientes de governo eletrônico.

#### 4. Monitoramento e avaliação da prestação de serviços públicos eletrônicos

4.1. A necessidade de instituir mecanismos de avaliação e monitoramento provém da diretriz estratégica da promoção da cidadania, que dispõe que, além da preocupação em atender às

necessidades individuais dos cidadãos, devem estar presentes os princípios da universalidade, da igualdade e da equidade. Como linhas de ação dessa diretriz (BRASIL - MP, 2004a), destaca-se a que estabelece que os sítios e serviços deverão assegurar a qualidade e confiabilidade do seu conteúdo, mediante o atendimento a um conjunto mínimo de padrões de qualidade, que deverão nortear os instrumentos de avaliação de desempenho do governo eletrônico.

4.2. Uma das ações definidas no Programa Governo Eletrônico, conforme estabelecido no Plano Estratégico, detalhado no relatório consolidado dos Comitês Técnicos do CEGE, de maio de 2004, é o monitoramento e avaliação da evolução do Programa a partir de melhores práticas e valendo-se de indicadores públicos de qualidade. A partir desse compromisso com o monitoramento e a avaliação, declarado no planejamento estratégico, confirma-se a importância do tema. A identificação e o acompanhamento da demanda, dos custos, dos benefícios e do impacto da implantação de serviços destinados ao cidadão permitem o aperfeiçoamento contínuo do Programa de governo eletrônico e a manutenção do foco no beneficiário.

4.3. O monitoramento, para efeito deste trabalho, é a coleta sistemática de informações com o objetivo de fornecer indicativos sobre como um programa ou serviço é executado, enquanto a avaliação diz respeito à formulação de questões sobre o desempenho (por exemplo, sobre efetividade e eficiência), de modo a obter respostas que auxiliem os gestores a melhor gerenciar e aperfeiçoar a prestação de serviços e promover a responsabilização por resultado (AUSTRALIA - ANAO, 2004). Monitoramento, portanto, está relacionado a ciclos mais curtos e a problemas mais imediatos (erros no acesso, dificuldades de navegação, impossibilidade de tirar dúvidas, mensuração da quantidade de acessos), enquanto que a avaliação ocorre em ciclos mais longos e é mais abrangente, podendo utilizar os resultados do monitoramento sistemático. Como norma geral já estabelecida, destaca-se a Resolução CEGE nº 7/2002, que estabelece, no art. 7º, algumas diretrizes para a medição do desempenho e do controle estatístico dos portais, a serem observadas pelos órgãos da Administração.

4.4. A segunda questão de auditoria buscou identificar, então, se as atividades de monitoramento e avaliação têm contribuído para aprimorar a prestação de serviços públicos eletrônicos. Foi analisada a atuação tanto da coordenação do Programa quanto dos gestores dos órgãos da APF no monitoramento e avaliação de serviços e-gov.

#### Inexistência de monitoramento e avaliação por parte da Coordenação do Programa

4.5. Na pesquisa com gestores de portais, apurou-se que 45,8% desconhecem a atuação do Departamento de Governo Eletrônico (DGE) quanto ao monitoramento e avaliação do desenvolvimento de projetos de e-gov de seus respectivos órgãos. Os gestores participantes dos grupos focais também não conhecem qualquer iniciativa da coordenação para definição de mecanismos de monitoramento e avaliação.

4.6. Como ação concreta definida para o exercício de 2005, ressalta-se o evento “Aprimoramento da Relação do Governo Eletrônico Brasileiro com o Cidadão”, da ação orçamentária 5270 - Aprimoramento e Normatização do Portal Governo Eletrônico e Sites Coligados-, vinculada ao Programa Governo Eletrônico. Esse evento é descrito como a viabilização e instituição “de uma avaliação sistemática e evolutiva da prestação de e-serviços para o cidadão”, e tem como resultado a implementação do modelo de monitoramento e pesquisa de satisfação.

4.7. O DGE/SLTI ainda não concluiu o modelo de avaliação de serviços de governo eletrônico "Indicadores de Qualidade de Serviços Públicos por Meios Eletrônicos", previsto para dezembro de 2005. De acordo com a Diretora do DGE, pretende-se contratar entidade para promover a avaliação, com periodicidade anual, no modelo proposto. Os indicadores a serem construídos contemplarão duas macro-áreas: conveniência para o cidadão (com peso de 60%) e impacto para a Administração Pública (com peso de 40%).

4.8. Como conveniência para o cidadão, o foco principal serão os serviços finalísticos com orientação social. Serão avaliadas a maturidade do serviço, a orientação social, a capacidade de comunicação e influência, a multiplicidade de acesso a canais, a facilidade de uso e a transparência e conveniência. No impacto para a Administração, deverão estar presentes as dimensões de simplificação e transparência de processos, melhoria do gasto e aumento da eficiência e da eficácia. Inicialmente, serão avaliados, por grupo multidisciplinar ainda a ser instituído, sete serviços de cada instância (federal, estadual - no Estado do Rio Grande do Sul, municipal - em municípios da Bahia), não selecionados, até o final de novembro de 2005. A quantidade de acessos será o principal critério de seleção dos serviços. A previsão é que os resultados sejam divulgados a partir de março de 2006.

4.9. Entre as dificuldades vislumbradas pela equipe que levaram à situação de inexistência de monitoramento e avaliação da coordenação e ao atraso na implementação do projeto de definição de indicadores, destacam-se as dificuldades operacionais relativas à insuficiência de servidores na equipe responsável pela implementação de ações e à duplicidade de atribuições dos servidores da SLTI, que, como já referido, possuem atribuições vinculadas à SLTI como órgão central gestor do Sisp e como integrante do Programa, na condição de Secretaria-Executiva. Além disso, cite-se que boa parte do esforço do Departamento de Governo Eletrônico esteve voltada ao desenvolvimento da área de serviços do Portal Brasil e à reestruturação do Rede Governo, o que causou atrasos nos demais projetos vinculados ao DGE.

4.10. A falta de monitoramento e avaliação da coordenação do Programa acarretam a impossibilidade de tomadas de decisão, em função dos resultados das avaliações, para correção dos desvios; o desconhecimento da situação e evolução dos órgãos da APF quanto à implementação de ações de e-gov; e a falta de uniformização na forma de monitoramento e avaliação dos diversos órgãos da APF.

4.11. O Sistema de Inventário de Sítios, dirigido a responsáveis por domínios, poderia ser um dos instrumentos de avaliação, com enfoque no gerenciamento de portais e não de prestação de serviços, por permitir o levantamento de informações sobre a estrutura dos portais da Administração Pública Federal, incluindo aspectos sobre acessibilidade, usabilidade e adequação a diretrizes.

4.12. Portanto, será recomendado à SLTI que conclua o projeto de desenvolvimento de indicadores de desempenho e de avaliação dos serviços do Governo Eletrônico, e que priorize sua implantação, de modo a realizar avaliações sistemáticas e obter dados gerenciais acerca da utilização de serviços públicos federais pelos cidadãos. Pretende-se, assim, instituir a possibilidade de identificar boas práticas, de mensurar e acompanhar níveis de serviços nos diversos órgãos federais, para seu aprimoramento.

Insuficiência de monitoramento e avaliação sistemáticos no âmbito interno dos órgãos da APF

4.13. A falta de avaliação é uma dificuldade gerencial comum no Governo Federal. Em geral, os gestores não têm dados ou indicadores sobre os resultados dos programas, principalmente quanto ao seu impacto. Considerando que o Governo Eletrônico adquiriu a forma de programa de governo, na Lei Orçamentária Anual, há quatro anos, essa dificuldade ganha maiores proporções, já que a coleta de informações sobre os reais benefícios da prestação de serviços via Internet aos cidadãos é limitada também no âmbito internacional.

4.14. A relevância da avaliação para o gestor público está expressa em vários trabalhos técnicos e acadêmicos. Segundo o órgão de controle externo do Reino Unido - National Audit Office - NAO - a avaliação é importante “para determinar a extensão na qual uma política atingiu ou vem atingindo seus objetivos e o das pessoas que devem dela se beneficiar. A avaliação também pode ajudar as unidades do governo a aprender lições e compartilhar boas práticas na formulação e implementação de políticas.” (UNITED KINGDOM - NAO, 2001, p. 56).

4.15. Além de não terem sido elaborados instrumentos pela coordenação, identificou-se também que, no âmbito interno da maior parte dos órgãos da Administração pesquisados, não há mecanismos sistemáticos de avaliação e monitoramento. Constatou-se que apenas 4% dos gestores de portais participantes da pesquisa informaram ter política formal de avaliação e monitoramento do portal de serviços eletrônicos de seu órgão (49% dos gestores não têm política e 47% têm política aplicada informalmente). Os gestores dos grupos focais também relataram não utilizar instrumentos de monitoramento e avaliação, com exceção da análise de taxas de acesso, utilizada pela maioria. As duas técnicas mais citadas pelos gestores que responderam à pesquisa foram a análise de reclamações, críticas e sugestões dos usuários e o exame do comportamento de visitas ao serviço. Foi referido, ainda, nos grupos focais, que os instrumentos, quando existem, são soluções internas de TI, não institucionalizados nos órgãos.

4.16. Podem ser citadas diversas causas para a insuficiência de avaliação e monitoramento nos órgãos da APF. Em primeiro lugar, não há orientação por parte da coordenação, que deveria definir indicadores uniformes a serem utilizados nos diversos serviços públicos de governo eletrônico. Destacam-se, ainda, a escassez de recursos orçamentários e humanos nos órgãos, que se utilizam, em muitos casos, de prestadores de serviços na área de TI, para implementar as alterações dos sistemas que permitam extração de dados. Tais alterações são ainda mais complexas e de mais alto custo quando envolvem sistemas legados.

4.17. Também deve ser ressaltada, como causa, a diversidade de áreas provedoras de conteúdo, em alguns órgãos com estrutura organizacional mais complexa. A instituição de instrumentos sistemáticos de avaliação e monitoramento, nesses casos, dependeria das condições de implementação de todos os provedores de conteúdo vinculados. Além disso, deve-se levar em conta que, muitas vezes, não bastam mudanças nos sistemas de TI, mas sim reestruturação dos processos internos relacionados à prestação dos serviços.

4.18. A inexistência de dados acerca do estágio de governo eletrônico e de sua evolução histórica, no âmbito interno dos órgãos da APF, e a insuficiência de mecanismos de monitoramento e avaliação impossibilitam o conhecimento, por parte dos gestores de serviços, das reais necessidades dos usuários e seu grau de satisfação, e prejudicam a tomada de decisão para melhoria dos serviços. Deve-se ressaltar, entretanto, que alguns órgãos implementam mecanismos de monitoramento e avaliação, além dos já mencionados, como é o caso do serviço eletrônico de Declaração Anual de Isentos, da Receita Federal.

4.19. Faz-se necessário, portanto, recomendar à SLTI que desenvolva e divulgue instrumentos de monitoramento e avaliação com conjunto mínimo de indicadores a serem utilizados pela coordenação do Programa e/ou pelos órgãos da APF, com definição de prazo para sua implantação. Com o cumprimento dessa recomendação e a conseqüente adoção de instrumentos e indicadores no âmbito interno dos órgãos da APF, espera-se, principalmente, que sejam criadas condições efetivas para o aprimoramento dos serviços eletrônicos em função dos resultados do monitoramento e da avaliação sistemáticos.

#### Ausência de indicadores de desempenho para o Programa

4.20. Complementando os dois achados anteriores, a equipe verificou que não há indicadores de desempenho suficientes para mensurar o desempenho do Programa, até o encerramento da auditoria. Como já referido, o projeto de definição de indicadores, previsto como ação para o exercício de 2005, não foi concluído até novembro desse ano.

4.21. Segundo a Diretora do DGE, em entrevista realizada durante o estudo de viabilidade para esta ANOp, o único indicador de desempenho do Programa, constante do PPA, “número de serviços ofertados”, não vem sendo utilizado. Sua fórmula de cálculo corresponde à relação percentual

entre os serviços transacionais ofertados pela Administração Pública Federal (APF) no ano e o total de serviços existentes na APF, estejam ou não incluídos na Internet. Observe-se que a denominação do indicador é inapropriada, já que, por se tratar de uma proporção entre duas grandezas, deveria constituir taxa de serviços ofertados e não número.

4.22. Deve-se ressaltar, ainda, que os gestores de portais participantes da pesquisa desconhecem a atuação do DGE/SLTI relativa à definição de indicadores (48,6% de respostas). Quanto ao grau de satisfação com a atuação da coordenação do Programa nesse quesito, dada a escala de 1 a 5, a média dos conceitos informados pelos gestores de portais ficou em 2,35, que demonstra insatisfação. Ressalte-se, ainda, que 63% dos gestores informaram que não são elaborados relatórios gerenciais dos portais de seus respectivos órgãos, inviabilizando, assim, a definição de indicadores.

4.23. A inexistência de indicadores se origina da morosidade na sua construção pela coordenação do Programa, da dificuldade de obtenção de dados, principalmente em razão da necessidade de alterações em sistemas legados, e da necessidade de mudanças nos processos internos. Pode-se inferir que a ação relacionada ao projeto de definição de métricas somente passou a ser priorizada pela coordenação do Programa ao final de 2005, com a promoção de evento específico para discussão sobre o assunto, apesar de terem ocorrido outros eventos anteriores, mencionados pelo gestor: palestra sobre técnicas de benchmarking, promovida pela SLTI/DGE, em cooperação com o Conselho Britânico, proferida por representante inglês, ao final de 2004; e apoio presencial de perito português, por cerca de um mês e meio, em meados do primeiro semestre de 2005, pelo Projeto EuroBrasil 2000.

4.24. Ante a falta de mensuração da qualidade e do grau de satisfação dos serviços públicos eletrônicos, não há garantia da aderência dos serviços existentes às reais necessidades e expectativas dos usuários. Ocorre ainda o desconhecimento do desempenho do Programa e dos serviços, individualmente, pela coordenação e pelos próprios órgãos, tornando inviável o estabelecimento de metas de desempenho.

4.25. Alguns indicadores de desempenho poderiam ser propostos pela equipe, estabelecendo prazo de implementação para os órgãos. Ressalta-se, ainda, que já há índices regulamentados na Resolução CEGE nº 7/2002, no art. 7º, mas que não estão sendo adotados (tráfego de usuários, índice de atendimento às consultas e solicitações, pesquisas de satisfação). Optou-se pela não especificação de indicadores, em vista do projeto, em andamento, de definição de indicadores pela coordenação do Programa, e do entendimento de que tal definição, no âmbito do e-gov, deve ser discutida entre a coordenação e os diversos gestores de serviços e portais, para que sejam criados índices adequados e passíveis de implementação pela totalidade dos órgãos envolvidos.

4.26. Em janeiro de 2006, o gestor informou que foram definidos, durante o Seminário Ibero-americano “Construindo uma Referência Brasileira de Indicadores e Métricas de Governo

Eletrônico”, realizado em Brasília, nos dias 13 e 14 de dezembro de 2005, oito indicadores relacionados à conveniência para o cidadão, os quais serão aplicados na avaliação piloto de 21 serviços públicos eleitos (sete de cada esfera pública - federal, estadual e municipal), prevista para abril de 2006. Além desses, foram também definidos três indicadores de impacto na Administração Pública.

4.27. Para que seja reforçada a necessidade de concluir o projeto em andamento, será recomendado à SLTI que estabeleça cronograma para a elaboração de conjunto mínimo de indicadores de desempenho relativos à prestação de serviços públicos eletrônicos, a serem desenvolvidos pela coordenação do Programa em conjunto com os órgãos da APF, estabelecendo prazo para sua adoção e tornando públicos os padrões de desempenho medidos.

4.28. Entende-se que a implementação dessa recomendação criará condições para a oferta de serviços mais adequados à demanda e às necessidades do público-alvo, e possibilitará o estabelecimento futuro de metas de desempenho. Além disso, haverá maior adequação à legislação que define padrões de qualidade para os serviços públicos (Decreto nº 3.507, de 13 de junho de 2000).

Divulgação deficiente de boas práticas de governo eletrônico pela coordenação do Programa

4.29. Constatou-se, nos grupos focais, que os gestores de portais participantes não conhecem as boas práticas dos demais gestores. Além disso, as diretrizes do Programa Governo Eletrônico e os documentos que as divulgam não vêm acompanhados de exemplos práticos para subsidiar a ação dos gestores nos órgãos da APF.

4.30. Como causas da divulgação deficiente, podem ser citadas a inexistência de cadastro atualizado de gestores dos portais, já referido no parágrafo 0, que dificulta a comunicação entre a coordenação e os gestores, e a falta de monitoramento e acompanhamento, por parte da coordenação do Programa, da implementação de ações relativas à prestação de serviços públicos eletrônicos. O principal efeito dessa divulgação deficiente é a possibilidade de ocorrência de redundância de esforços e desperdício de recursos nos órgãos que necessitam de soluções de governo eletrônico similares.

4.31. Ressalte-se, contudo, que têm sido organizados eventos, pela coordenação, (Oficinas de Inclusão Digital, Seminários de Planejamento Estratégico dos Comitês), que resultam em troca de experiências entre os responsáveis. De acordo com o Secretário da SLTI, existem diversos canais de comunicação utilizados para divulgar as iniciativas de Governo Eletrônico junto aos públicos interno e externo: desde a divulgação em sítios do governo federal e de agências de informação, até a publicação de matérias e entrevistas sobre as iniciativas de governo eletrônico federal em revistas e newsletters especializadas na área de tecnologia da comunicação, bem como publicações em veículos nacionais impressos e eletrônicos. No entanto, faz-se necessário um canal permanente de divulgação de boas práticas, que poderia ser instituído de modo virtual.

4.32. Como exemplo de iniciativas de outros governos divulgando boas práticas na prestação de serviços eletrônicos, pode-se citar a página do órgão do governo australiano responsável pela condução do e-gov (Information Management Office - Australian Government), em que são apresentados guias sucintos (checklists) e exemplos práticos ([www.agimo.gov.au/practice/delivery](http://www.agimo.gov.au/practice/delivery)). Além dessa, merece menção também a iniciativa da Comissão Européia para divulgação de boas práticas em governo eletrônico ([www.egov-goodpractice.org](http://www.egov-goodpractice.org)).

4.33. Ante tais constatações, é oportuno recomendar à SLTI que implemente mecanismos para divulgação de ações bem sucedidas em governo eletrônico. Dessa forma, serão ampliadas as oportunidades de troca de experiências, podendo resultar em redução de custos em função do aproveitamento de soluções bem-sucedidas.

Falta de controle do Programa Governo Eletrônico sobre a criação e extinção de sítios dos órgãos da APF

4.34. Como não há cadastro atualizado de gestores de portais, infere-se que a coordenação do Programa também não tenha conhecimento de quantos e quais são os domínios da Administração Pública Federal. Como exemplo desse desconhecimento, cite-se o trabalho de atualização, em 2003, dos domínios para a elaboração do sistema Inventário de Sítios, relatado nos parágrafos 0 a 0 deste relatório. Segundo o responsável por sua implementação, esse sistema não foi mais atualizado. Além disso, verifica-se que muitos domínios da Administração não estão disponíveis nesse Inventário, a exemplo dos relativos a autarquias e fundações que não possuem a terminação gov.br (exemplos: [www.ufrgs.br](http://www.ufrgs.br), [www.unb.br](http://www.unb.br)). Ressalte-se que tais domínios estão em desconformidade com o estabelecido pela Resolução CEGE nº 7/2002, que dispõe, no art. 2º, inciso I:

“Art. 2º Os órgãos ou entidades da Administração Pública Federal, ao adotarem um nome na Internet observarão as diretrizes seguintes:

I - somente poderão ser utilizados os domínios de primeiro nível gov.br e mil.br, exceto nos casos de simples redirecionamento do programa de navegação na internet para o nome de domínio principal; (...)” (grifos nossos)

4.35. Constatam-se ainda problemas relativos à duplicidade de domínios, citando-se, como exemplo, o Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI) que mantém dois sítios distintos (e complementares) na Internet: [www.iti.gov.br](http://www.iti.gov.br) e [www.iti.br](http://www.iti.br). Além desse exemplo, podem ser citados os serviços da Previdência, disponíveis a partir do próprio portal do Ministério e do portal do prestador de serviços de informática ([www.dataprev.gov.br](http://www.dataprev.gov.br)).

4.36. Como efeitos da falta de controle sobre a criação e extinção de sítios podem ser listadas a falta de credibilidade na prestação de serviços públicos pela Internet, a possibilidade de criação de domínios sem conhecimento da coordenação do Programa e a redundância de esforços e desperdício de recursos pela manutenção de sítios com informações redundantes.

4.37. O registro e a manutenção de todos os domínios de Internet terminados em .br são efetuados pela Fapesp - Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo, que cobra uma taxa por esses serviços. Ou seja, a Fapesp mantém banco de dados que possui dicionário com as conversões de nomes (domínios) em endereços IP(7) (códigos numéricos que identificam univocamente todos os computadores ligados à Internet e que são realmente reconhecidos). A prestação desses serviços pela Fapesp está regulamentada nas Resoluções n°s 001 e 002/98, do Comitê Gestor da Internet - CGI, e os procedimentos são efetuados eletronicamente no endereço Internet registro.br.

-----

(7) Internet Protocol.

-----

4.38. O Secretário da SLTI acrescentou que existe controle sobre a criação de domínios da Administração Pública Federal em articulação com o Comitê Gestor da Internet, pelo qual não é possível o registro de nenhum domínio com a terminação “.gov.br” sem o conhecimento e autorização do Ministério do Planejamento. Entretanto, reconheceu que, de fato, não há mecanismo que controle a extinção dos domínios “.gov.br”, uma vez que qualquer detentor de “.gov.br” pode solicitar seu cancelamento junto ao Comitê Gestor da Internet, sem o conhecimento do Ministério do Planejamento.

4.39. Recomenda-se que sejam instituídos mecanismos de controle sobre a criação e a extinção de domínios do Governo Federal (Administração Pública Federal), em articulação com a Fapesp, visando à maior credibilidade dos usuários nos serviços públicos eletrônicos e à melhor gestão dos domínios do Governo Federal.

## 5. Prestação de serviços públicos eletrônicos com foco no cidadão

5.1. A terceira questão de auditoria buscou identificar se a prestação de serviços públicos via Internet está orientada diretamente ao cidadão. Para tanto, foi verificado se os órgãos da APF consideram o foco no cidadão no planejamento e implementação de seus serviços eletrônicos. Além disso, foram realizadas avaliação heurística e pesquisa de satisfação com 4.944 usuários de seis serviços públicos eletrônicos, como subsídios para análise qualitativa desta questão, sem a pretensão de generalização de seus resultados.

Desconhecimento, por parte dos gestores, do público-alvo dos serviços eletrônicos, suas necessidades e opiniões sobre a qualidade desses serviços

5.2. A partir de informações obtidas nos grupos focais e nas entrevistas com os gestores dos serviços selecionados para esta auditoria, foram confirmados os resultados quantitativos do questionário enviado aos gestores de portais da APF, de que a maioria não utiliza técnicas de prospecção, monitoramento e avaliação dos serviços sob o ponto de vista do cidadão, conforme previsto no art. 3º, inciso II, que trata da definição do público-alvo, e art. 7º, inciso II, sobre pesquisa de satisfação, ambos da Resolução CEGE n° 7/2002.

5.3. O desconhecimento das necessidades e opiniões do público-alvo também contraria, de certa forma, o item b da 1ª diretriz estratégica do Relatório Consolidado do Comitê Executivo do Governo Eletrônico, de maio de 2004 (BRASIL - MP, 2004a), que trata da promoção da cidadania, como prioridade. As principais técnicas utilizadas pelos gestores para a melhoria e reposicionamento de serviços, identificadas nesta avaliação, foram a análise de reclamações, críticas e sugestões dos usuários, e a análise do comportamento de visitas aos serviços eletrônicos.

5.4. Na avaliação heurística dos serviços selecionados, foi também observado que algumas instituições não estruturam seus portais e serviços de acordo com o perfil do público-alvo, tal como preconiza uma das diretrizes do Comitê de Gestão de Sítios e Serviços On-line, citadas no parágrafo 0, talvez por desconhecerem suas necessidades e expectativas. Ao serem comparados os resultados da pesquisa de satisfação, respondida pelos usuários desses serviços, e a percepção dos gestores quanto ao perfil e à satisfação de seus clientes, foram detectadas divergências quanto à importância dada a algumas dimensões. Alguns gestores consideraram mais importantes a rapidez na prestação do serviço, a facilidade de navegação pelas páginas eletrônicas e a possibilidade de atendimento a dúvidas via Internet, enquanto que os usuários valorizaram mais a privacidade e segurança de dados, a disponibilidade do serviço eletrônico e sua rapidez.

5.5. Outro fato observado, desta vez em relação à atuação da coordenação do Programa, foi a não implementação, até o encerramento desta auditoria, do “Plano Nacional de Desenvolvimento de Governo Eletrônico”, cujo objetivo é estabelecer um diagnóstico nacional sobre a oferta de serviços de governo eletrônico e mapear a demanda dos cidadãos, empresas e governos com relação à Administração Pública nos três níveis da federação. Essa evidência já foi tratada anteriormente, nos parágrafos 0 e 0 deste relatório.

5.6. A carência de estudos oferta x demanda previamente à implementação de serviços públicos eletrônicos e de monitoramento contínuo e avaliação, além do parâmetro “quantidade de acessos”, são as causas mais prováveis do desconhecimento do público-alvo por parte dos gestores de portais e serviços públicos eletrônicos. Tal fato pode levar à implementação de serviços que não atendem às necessidades e expectativas do público-alvo, e sob o ponto de vista administrativo, à implementação de serviços sem que se saiba, previamente, se a demanda justifica seus custos.

5.7. Como boas práticas, podem ser citadas as iniciativas do Ministério da Saúde, que realizou, no final de 2003, pesquisa on-line com 650 respondentes, e da Receita Federal, que costuma utilizar várias técnicas de prospecção, monitoramento e avaliação no planejamento e acompanhamento de seus serviços eletrônicos, como é o caso da Declaração Anual de Isento (DAI) via Internet.

5.8. Pode ser citado ainda o caso do MEC, cuja Resolução nº 01, de 15/06/2004, estabelece condições para a elaboração e manutenção de sítios no âmbito do Ministério, e menciona, como exemplos, a identificação do público-alvo e de suas necessidades, a identificação da estrutura de

informações para facilitar o acesso, a identificação do modelo de gestão dos fluxos e das responsabilidades pela atualização do conteúdo, a identificação dos recursos envolvidos, a necessidade de testes de usabilidade e de acessibilidade.

5.9. Outra boa iniciativa foi a Pesquisa Tecnologia da Informação e da Comunicação em Domicílios, realizada nos meses de agosto e setembro de 2005, pelo Instituto Ipsos-Opinion, parceiro do Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br), que mediu a difusão e o uso da Internet em domicílios, incluindo uso de governo eletrônico, comércio eletrônico, segurança, educação e barreiras de acesso (BALBONI, 2005). As entrevistas foram realizadas presencialmente, em 8.540 domicílios e com indivíduos a partir dos 10 anos.

5.10. Para que os serviços públicos eletrônicos sejam mais adequados à demanda e às necessidades de seu público-alvo, propiciando maior satisfação de seus usuários, será recomendado à SLTI/MP que:

a) oriente os órgãos da APF para que identifiquem claramente seu público-alvo e realizem análise de custo-benefício, da demanda e das necessidades desse público antes de implementar novos serviços, considerando a oferta em diferentes canais;

b) oriente os órgãos da APF para que realizem pesquisas junto aos usuários, após implementação de serviços eletrônicos, e disponibilizem os resultados à coordenação do Programa.

Baixa porcentagem de serviços transacionais, orientados diretamente ao cidadão

5.11. A baixa porcentagem de serviços transacionais (tarefas realizadas pela Internet, sem necessidade de outro meio), com foco no cidadão, foi evidenciada logo no início da auditoria, durante a seleção dos serviços, nas áreas de Educação, Previdência, Saúde, e Trabalho e Emprego, que poderiam ser objetos de estudo mais detalhado pela equipe. O Ministério da Saúde, por exemplo, não foi selecionado para esta auditoria justamente porque seus serviços mais avançados, classificados como de interatividade limitada e transações eletrônicas, têm, como público-alvo, os gestores da área de Saúde e não propriamente o cidadão.

5.12. Mesmo a Previdência Social que, em princípio, tinha maior quantidade de serviços transacionais voltados ao cidadão, apresenta, em seu portal principal, maior porcentagem de serviços no estágio inicial de apresentação de informações (67,71% dos 192 links verificados em novembro de 2005). A maior parte dos gestores de portais (40 de 59 que responderam à pergunta na pesquisa) informou ter menos de 10 serviços disponíveis no portal de sua instituição. Vale ressaltar que a diferenciação entre os conceitos de informação e serviço também dificulta a classificação de serviços eletrônicos, por parte dos gestores, fato mencionado em um dos grupos focais de gestores de portais e confirmado pela equipe de auditoria.

5.13. As principais causas dessa baixa porcentagem de serviços transacionais para atendimento direto ao cidadão, citadas pelos gestores de portais participantes da pesquisa e dos grupos focais, foram a dificuldade de integração dos sistemas legados e plataformas tecnológicas heterogêneas, e o fato de a Internet ainda não ser vista, pelos dirigentes da APF, como canal estratégico de prestação de serviços ao cidadão. Foi também mencionada, como barreira, no grupo focal de coordenadores de CT, a dificuldade de integração com estados e municípios para aplicações G2G.

5.14. Outras prováveis causas são a maior prioridade dada aos serviços eletrônicos internos do Governo, voltados aos gestores; a necessidade de reestruturação dos processos de prestação dos serviços; e a falta de cultura de e-gov e de foco no cidadão na APF. No grupo focal de coordenadores de CT foi dado, como exemplo, o caso do requerimento do auxílio-doença:

De nada vale a possibilidade de agendamento, via web, de consulta de perícia médica, para recebimento de auxílio-doença, se a unidade de saúde indicada para o exame não contar com médico de plantão no horário de atendimento.

5.15. O fato de a certificação digital ainda ser incipiente na APF e a inexistência de plano de ação do Programa Governo Eletrônico para priorizar o desenvolvimento de novos serviços pelos órgãos da APF também podem ser considerados fatores que levam à baixa porcentagem de serviços com foco no cidadão. O grupo focal de coordenadores de CT destacou, ainda, que “nem todas as pessoas têm condições de acessar a Internet. Logo, nem tudo pode ser feito integralmente pela Internet”.

5.16. Como efeitos, pode-se citar a falta de ações concretas para implementar diretrizes do Programa que tenham foco no cidadão, a sobrecarga dos canais tradicionais de prestação de serviços ao cidadão, o não atendimento das expectativas do público-alvo e a conseqüente imagem negativa do Governo quanto ao uso incipiente da tecnologia para beneficiar o cidadão. Vários foram os usuários dos serviços públicos eletrônicos selecionados para esta auditoria que deram sugestões quanto à melhor divulgação dos serviços disponíveis na Internet. Abaixo, alguns trechos escritos por participantes da pesquisa on-line:

melhor e maior divulgação na mídia popular, pois só fiquei sabendo que existia através de uma amiga que trabalha no INSS!!!!

a marcação de perícia on line foi excelente idéia, com isso, podemos evitar filas, demora no atendimento. Mas a população ainda conhece pouco sobre isso. O que falta no Brasil é INFORMAÇÃO.

Uma maior divulgação pelos meios de comunicação. Explicações (sic) detalhadas para as pessoas entenderem que não é nesseçario (sic) dormir em filas.

divulgação maior desses serviços pela mídia, pois muitas pessoas que estavam na fila não conheciam este serviço eu mesmo era um, só descobri por curiosidade

não tive dificuldades de preencher os dados solicitados, para mim foi muito conveniente, é o único meio que eu consegui fazer a inscrição para o primeiro emprego, a minha sugestão é que devia divulgar mais este site do primeiro emprego em rádios, jornais, televisão e outros meios de comunicações

5.17. De acordo com matéria de BALBONI (2005), publicada no portal do CGI, o levantamento sobre o uso da Internet para acesso a serviços de governo eletrônico, da Pesquisa Tecnologia da Informação e da Comunicação em Domicílios, já citada no parágrafo 0, revelou que 12,68% da população brasileira utilizou algum serviço de Governo Eletrônico nos últimos 12 meses, o que significa que 40% das pessoas que utilizaram a Internet, nos últimos 12 meses, também acessaram algum tipo de serviço de e-gov. Os principais serviços públicos eletrônicos utilizados, de acordo com essa pesquisa, foram (% de menções no total da população brasileira): consulta ao CPF (6%); Declaração do Imposto de Renda (5%); informações sobre serviços públicos de educação (3%); inscrições em concursos públicos (3%); informações sobre empregos (2%); pagamentos de Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), multas e licenciamento (2%).

5.18. Na pesquisa realizada pela equipe de auditoria com usuários dos serviços públicos eletrônicos selecionados, os tipos de serviços públicos mais citados foram (% de menções em relação ao total de respondentes a essa pergunta - 2.419 pessoas): consulta à situação cadastral - CPF (48%), serviços da Receita Federal (DAI - 53%, Declaração do Imposto de Renda Pessoa Física - 33%), consulta ao Código de Endereçamento Postal - CEP (34%). Além dos outros serviços listados no questionário (benefícios da Previdência, serviços prestados pelo Departamento de Trânsito - Detran, e rastreamento de objetos enviados pelos Correios), foram citados, em questão aberta, acesso a bancos e instituições financeiras; consulta a processos, legislação, tribunais e outros portais jurídicos; portais de prefeituras e serviços municipais; portais de concessionárias de serviços públicos.

5.19. No portal da Previdência, há mais de 60 serviços disponíveis, sendo que mais da metade desses serviços é transacional. Entende-se que tal oferta de serviços, associada à orientação por público-alvo, é uma boa prática a ser disseminada aos demais órgãos da Administração, embora ainda se faça necessário aprimorar o portal e os serviços oferecidos. Em relação à certificação digital, pode-se citar a Receita Federal que, de acordo com seus gestores, já conta com inúmeros serviços específicos para quem tem certificados digitais.

5.20. Para que o foco no cidadão seja implementado na prática, propiciando maior satisfação dos usuários de serviços públicos eletrônicos, será recomendado à SLTI/MP que:

a) oriente os órgãos da APF para que identifiquem os serviços prioritários sob o ponto de vista do cidadão e avaliem sua adaptação ou implementação na Internet, com fixação de prazos e metas;

b) defina cronograma para a conclusão do Plano Nacional de Desenvolvimento do Governo Eletrônico tendo em vista sua importância estratégica para a política de E-Gov.

5.21. Dessa forma, os gestores da APF poderão conhecer melhor os processos internos de prestação de serviços públicos, identificando aqueles que podem ser oferecidos pela Internet, com ganho de produtividade e economia.

Inobservância de recomendações propostas nos documentos gerados pelo Programa que facilitariam o acesso e o uso de serviços públicos eletrônicos pelo cidadão

5.22. A baixa porcentagem de gestores que adotam os documentos gerados pelo Programa, observada na pesquisa realizada junto aos gestores de portais da APF, foi confirmada nas entrevistas com os gestores dos serviços selecionados para esta auditoria e nos grupos focais de gestores de portais. Apenas 10,1% dos gestores afirmaram que adotam o padrão e-ping (BRASIL - CEGE, 2005), 13,9% adotam a Cartilha Técnica de Acessibilidade (BRASIL - MP, 2005c), enquanto que 70,9% adotam o Manual de Identidade Visual (BRASIL - Secom).

5.23. Também confirmou tal achado a avaliação heurística das páginas dos serviços Domínio Público, Declaração Anual de Isento, Auxílio-doença, Pensão por morte, Salário-maternidade, e Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego, e dos portais hospedeiros desses serviços, tendo como base os relatórios das ferramentas automatizadas CyberSpyder, DaSilva e Wave, e a lista de verificação, desenvolvida a partir de documentos gerados pelo Programa e por pesquisadores independentes, disponível no Apêndice III deste relatório.

5.24. Constatou-se que os serviços e portais selecionados atenderam, em média, 67% do total de 105 itens dessa lista, já descontados 16 itens que não foram avaliados, por limitações da técnica de inspeção utilizada ou da falta de precisão das normas e recomendações consultadas. Por exemplo, não foi possível verificar, com a avaliação heurística, se os conteúdos das páginas eram atualizados e verdadeiros (Resolução CEGE nº 7/2002, art. 5º, inciso II), assim como não foi possível determinar o que seriam “programas de uso consagrado”, “equipamentos de grande performance” ou “programas pouco difundidos” (Resolução CEGE nº 7/2002, art. 4º, incisos X e XI). Foram ainda desconsiderados, em cada caso individual, itens que tratavam de elementos não utilizados pela instituição, tais como animações, apresentações sonoras, mapas de imagem, frames(8)).

-----

(8) Subdivisões da tela em quadros, cujos conteúdos provêm de páginas web diferentes.

-----

5.25. Aplicando as ponderações descritas no Apêndice I, concluiu-se que as médias de adesão das instituições selecionadas às recomendações variaram de 52,5% a 69,5%, sendo que a Receita Federal foi a que obteve a maior média ponderada. Os pesos dados aos itens sobre privacidade e segurança, em virtude do grau de importância a eles associados pelos usuários, na pesquisa de satisfação, assim como pelo fato de constarem de norma a ser cumprida, foram significativos no cálculo da média ponderada de cada instituição nesta avaliação heurística. A avaliação desses itens, em especial, baseou-se em declarações por escrito, feitas pelos respectivos responsáveis, apontando a adoção ou não dos incisos e artigos da Resolução CEGE nº 7/2002 sobre segurança de dados.

5.26. O desempenho dos portais/serviços nas dimensões “Facilidade de localização do portal web da instituição”, “Acessibilidade”, “Usabilidade” e “Disponibilidade” foi semelhante. Destacaram-se a Receita Federal, nos itens relativos à privacidade e segurança de dados, e à facilidade de localização do seu serviço (Declaração Anual de Isento - DAI); e o Ministério do Trabalho e Emprego, na variedade de opções de resposta a dúvidas dos usuários. Os portais do Ministério da Educação (MEC) e do Trabalho e Emprego, e seus respectivos serviços, obtiveram pontuação abaixo dos demais na dimensão “Privacidade e segurança de dados”. O Quadro 1 apresenta os itens não atendidos por todos os portais e/ou serviços avaliados.

VIDE TABELA NO DOCUMENTO ORIGINAL(9)

-----

(9) Campo resumo.

-----

Quadro 1 Itens da lista de verificação não atendidos por todos os portais e/ou serviços avaliados.

5.27. Nenhum dos portais analisados é estruturado de acordo com a linha da vida; identifica o idioma utilizado em seus documentos; apresenta páginas alternativas acessíveis; permite o ajustamento dinâmico do tamanho de suas páginas a diversas resoluções de vídeo; conta com planos de contingência implementados, atualizados e periodicamente testados. Todas as instituições usam tabelas para efeito de design; mencionam jargões e siglas provavelmente desconhecidos de seu público-alvo; e apresentaram links com problemas no teste com a ferramenta CyberSpyder. O Quadro 2 mostra o resultado total de páginas e links testados nos portais principais das quatro instituições selecionadas. A quantidade de links com problemas, em relação ao total de links testados variou, entre as instituições, de 1,3 a 21,7% (média de 8,8%).

Páginas testadas Links testados Links corretos Links com problemas Links ignorados(10)

Totais 7.639 293.188 258.596 25.736 8.856

-----

(10) A ferramenta não foi capaz de verificar inteiramente esses links, por isso foram ignorados no cômputo de links corretos e com problemas.

-----

Quadro 2 Resultado do teste com a ferramenta CyberSpyder.

5.28. Dentre os itens do Quadro 1, a falha mais grave, considerada pela equipe de auditoria, foi a falta de equivalente textual às imagens apresentadas, principalmente quando tais imagens são imprescindíveis para o processamento dos serviços eletrônicos, tais como botões “gravar” e “limpar”; identificação de campos de preenchimento obrigatório na ficha de inscrição, e botões “Requerimento” e “Ajuda” (Figura 10). A falta de equivalentes textuais para tais elementos visuais impede, por exemplo, que software leitor de tela, usado por deficientes visuais, identifique tais ações necessárias à solicitação dos serviços eletrônicos.

5.29. O uso de tecnologias inclusivas e não excludentes que garantam o acesso universal, abrangendo portadores de necessidades especiais, cidadãos de baixa escolaridade e usuários de diversas plataformas, é uma das diretrizes para garantia do foco no cidadão, já citada no parágrafo 0 deste relatório.

VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL

Opção habilitada Opção desabilitada

Figura 10 Elementos visuais exibidos com a opção "Mostrar imagens" habilitada e desabilitada.

5.30. Além das verificações mencionadas no Quadro 1, outros artigos da Resolução CEGE n° 7/2002 foram investigados. Observou-se, em pelo menos duas instituições, maior destaque às notícias do que à prestação de serviços ao cidadão (art. 4º, inciso V), e inexistência de página com respostas aos questionamentos mais frequentes dirigidos ao órgão (art. 4º, inciso VII). Em três dos serviços públicos eletrônicos examinados, não foi observada a manutenção de todo o ciclo do serviço em um mesmo portal (V do art. 5º). É possível, inclusive, solicitar esses serviços diretamente a partir do endereço eletrônico da empresa prestadora de serviços de informática, sem passar pelo portal da instituição que os administra. Em relação à privacidade e segurança de dados, em pelo menos duas instituições, não são estabelecidos programas de treinamento aos responsáveis técnicos ou programas de conscientização de todos os envolvidos (art. 29), nem adotados conceitos e procedimentos de auditoria interna que permitam análise do ambiente computacional (art. 32).

5.31. A Cartilha de Usabilidade (BRASIL - Governo Eletrônico) que estabelece um conjunto mínimo de padrões de usabilidade, estrutura e aspectos visuais, tal como prevê uma das diretrizes do Comitê de Gestão de Sítios e Serviços On-line, já citada no parágrafo 0 deste relatório, assim como a Cartilha Técnica de Acessibilidade (BRASIL - MP, 2005c), também não foram atendidas integralmente pelas instituições examinadas.

5.32. Analisando os outros resultados da avaliação heurística em cada dimensão, pode-se dizer que, em relação à facilidade de localização do portal web da instituição e dos serviços eletrônicos, todos os portais apresentam seu conteúdo agrupado por assunto. Apesar de a maioria das páginas examinadas não usarem metatags(11) , todos os portais e serviços foram encontrados facilmente por portais de busca populares na Internet (no teste, foram utilizados Google e Yahoo!). Ainda assim, algumas pessoas que responderam à pesquisa de satisfação deram sugestões quanto à facilidade de localização dos serviços, como por exemplo:

-----

(11) Comandos HTML especiais para associar metadados à página web codificada, sem alterar sua formatação, mas fornecendo informações sobre seu conteúdo. Vários portais de busca na Internet utilizam tais comandos como índices de busca, facilitando, assim, a localização do conteúdo de tais páginas.

-----

- Seria muito importante que inserissem um link logo na tela principal, para acessar os requerimentos de salário maternidade, pensão e aux. Doença (sic), facilitando assim a visualização desses serviços.

é preciso facilitar a navegação tornando mais fácil localizar o item procurado no site.

5.33. Os serviços públicos eletrônicos selecionados também foram facilmente encontrados em seus respectivos portais. Ainda assim, um dos portais e um dos serviços não foram encontrados no portal Rede Governo, mas talvez isso se deva mais a deficiências do próprio Rede Governo do que à codificação dessas páginas web avaliadas. Não foi possível testar a facilidade de localização das páginas web das instituições e dos serviços no Portal Brasil, pois este apresentou mensagem de erro logo na carga de sua página principal. Talvez esse portal estivesse em fase de testes no dia em que foi acessado pela equipe (Figura 11).

VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL

Figura 11 Mensagem de erro recebida ao carregar a página do Portal Brasil, em 16/11/2005.

5.34. Uma boa prática para facilitar a localização de serviços públicos eletrônicos é a estruturação do portal com perfis de usuários (Figura 12) e o uso de URL (Uniform Resource Locator) clara, fácil de ser digitada pelos usuários (por exemplo, [www.trabalho.gov.br](http://www.trabalho.gov.br)), em vez de usar palavras em inglês (por exemplo, [default.asp](#)) ou números e caracteres especiais (por exemplo, [02\\_01\\_01.asp](#)).

VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL

Figura 12 Perfis de usuários.

5.35. Na dimensão “Acessibilidade”, destaca-se o fato de que as páginas avaliadas apresentaram seus conteúdos com clareza e simplicidade, utilizando mecanismos de navegação de

maneira coerente e consistente. Para garantir a acessibilidade, é recomendável testar as páginas web sem folhas de estilo e com ferramentas, tais como Wave, que facilitam a visualização da seqüência lógica de tabulação para percorrer links, controles de formulário e objetos, o que parece não ter sido feito em alguns dos casos inspecionados.

5.36. Em termos de usabilidade, observou-se o uso criterioso de logotipos e a organização de elementos visuais de acordo com os princípios de design para Web (contraste, repetição, alinhamento e proximidade). Segundo seus gestores, todas as instituições estabeleceram diretrizes que orientam a realização periódica de cópias de segurança. Entretanto, a indisponibilidade dos serviços foi o problema que mais atrapalhou a solicitação dos serviços pelos usuários participantes da pesquisa de satisfação. Abaixo, alguns depoimentos de usuários que responderam à pesquisa on-line:

a) que o serviço estivesse sempre disponível principalmente no horário de pico; b) que o sistema não caísse tanto, principalmente qdo estamos terminando de preencher os dados; c) se possível que funcionasse ininterruptamente 24 horas por dia;

estou achando que é propaganda enganosa , pois já fazem vários dias que tento entrar e quando estou no final dá como página indisponível, vem sempre a mensagem - serviço indisponível no momento, desculpe o transtorno, mas isso já faz mais de uma semana.

Que estivesse sempre disponível, sem aparecer a frase este serviço está fora do ar temporariamente

Sempre que necessitamos requerer algum benefício pela internet, alguns se encontra (sic) indisponível. Que os técnicos da informática atualizem o programa para facilitar a vida dos usuários. Já não basta (sic) as grandes filas que enfrentamos no dia a dia, encontramos dificuldades também através da internet.

A página sempre deu informações de estar momentaneamente indisponível e eu tive que recomeçar o preenchimento dezenas de vezes. Concluí o que queria somente 4 horas de tentativas ininterruptas... acho que há algum problema, não?

5.37. Um dos gestores dos serviços públicos selecionados para esta auditoria mencionou que há três grandes problemas na prestação de serviços pela Internet, que precisam ser solucionados: a apresentação do conteúdo (deve haver aprimoramento no que tange à usabilidade e acessibilidade dos serviços), o tempo de processamento e a disponibilidade do serviço (no horário de atendimento das agências, ante a demanda da rede interna, são utilizados até 95% da capacidade de processamento, acarretando a quase inviabilidade de utilização dos serviços pela Internet nesse horário).

5.38. Os pontos positivos em relação à confiabilidade dos serviços foram a apresentação de conteúdos compatíveis com a missão/propósito das instituições e o uso de linguagem sem preconceitos racial, cultural, político e comercial. O ponto negativo foi que nem sempre era possível identificar a instituição responsável pela página web. Algumas pessoas participantes da pesquisa de

satisfação fizeram sugestões quanto à confirmação do recebimento, por parte das prestadoras de serviços eletrônicos, das informações preenchidas pelo público:

Que você receba via e-mail a confirmação de que seus dados foram aceitos pelo sistema, de que eles foram recebidos.

Dar certeza (sic) quanto ao recebimento do benefício e dar segurança de que meus documentos que envio (autenticado) não irá (sic) para o lixo.

eu sugiro que ao final do preenchimento fosse dado (sic) uma mensagem que seu requerimento foi aceito, pois eu fiquei em dúvida se isso tinha ocorrido.

5.39. Quanto à capacidade de resposta a dúvidas, todos os portais selecionados implementaram serviço de comunicação direta com o usuário - “Fale conosco” -, porém nem todos oferecem outros meios de atendimento auxiliar ao usuário. Várias foram as críticas sobre o atendimento ao usuário, tanto nos balcões das agências quanto por telefone ou Internet.

deveria ter suporte por telefone pois as mensagens de erro não são explicadas.

este e-mail que vocês têm, não funciona, pois enviei vários e não consegui respostas.

maior agilidade no atendimento e esclarecimentos nas dúvidas que muitas vezes não são sanadas

Mais clareza em relação as informações prestadas. Eu não consegui tirar as minhas dúvidas. Entrei na internet com apenas uma, e saí com várias dúvidas.

nesta linha fica o meu protesto sobre a ouvidoria que tem mais de três anos que tenho uma reclamação onde até agora não deram qualquer resposta, e quando ligo para o 0800 vem a mesma resposta está sendo analisado pela ouvidoria.

5.40. A maioria das instituições selecionadas não especifica, em seu portal, a política de privacidade e segurança adotada, nem tão pouco informa se e como utiliza cookies(12) . Segundo declarações dos gestores dessas instituições, todas implementam mecanismos de registro de eventos e acessos aos seus portais e há pelo menos um responsável técnico para atuar como contato no que se refere à segurança desse ambiente. Alguns usuários participantes da pesquisa on-line deram sugestões quanto à segurança:

-----

(12) O principal objetivo dos cookies é identificar o usuário e preparar páginas web personalizadas.

-----

Cada cliente ter sua senha para acesso, assim eu ficaria mais seguro quanto às informações pessoais. Era só fazer o cadastro, sem muitas perguntas, e cadastrar a senha!!!

na minha opinião esse site deveria como em páginas de bancos ou outros sites que usam a segurança de 128-bits coloque o cadeado para que a gente soubesse que estaria mesmo seguro, para que ninguém roube informações que estão sendo enviadas para a receita.

Poderia ser elaborada uma senha ou coisa do gênero que desse mais segurança, evitando os raques de internet ou a falsificação, de alguém enviar um e-mail, dizendo que é da receita federal e, que precisa de seus dados para atualização.

Não há a certificação de que se está em uma área segura, o que considero muito importante já que estamos passando dados pessoais como CPF, título de eleitor, e-mail. Deve ser implementada o quanto antes.

Explicitar melhor para o contribuinte de que as informações passadas por ele serão acessadas APENAS pela Receita Federal. E que a declaração via internet é plenamente confiável e segura.

5.41. Em relação à dimensão “Tempo de atendimento”, observou-se que a maioria dos portais analisados adotou estratégia de navegação que economiza cliques para a execução dos serviços públicos eletrônicos, e que todas as páginas foram carregadas em menos de oito segundos, considerando-se a configuração do computador e da conexão Internet utilizados para os testes. O ponto negativo foi a não implementação de versões mais leves de páginas para usuários com conexão lenta. Alguns participantes da pesquisa on-line, entretanto, mostraram-se insatisfeitos com o tempo de acesso às páginas dos serviços e com a dificuldade de acesso a computadores.

minha internet é turbo e mesmo assim dá vontade de chorar de tão lento que é o acesso.

Criar locais de acesso a internet gratuita para o preenchimento da declaração pelas pessoas com menor condição.

Acho que a Receita Federal deveria colocar a disposição dos usuários ,deste serviço, mais postos de atendimento gratuitos.

Disponibilizar computadores em locais públicos para Comunidade em geral, (Inclusão Digital), facilitando assim, o acesso aos serviços e informações básicas.

seja dado mais apoio para que locais como> ONG,Prefeituras, Órgãos Públicos sejam facilitadores, ou seja, tenha um terminal de internet para esse serviço destinado principalmente à população carente como pessoal do Bolsa Família (Fome Zero) e agricultores em geral.

5.42. Uma das causas da não adoção das recomendações propostas nos documentos gerados pelo Programa é, certamente, o desconhecimento, por parte dos gestores, desses documentos, constatado nas entrevistas, grupos focais e pesquisa com gestores de serviços e portais da APF. Outra causa provável é a falta de clareza e/ou especificidade de algumas recomendações desses documentos, constatada pela própria equipe de auditoria, ao realizar a avaliação heurística dos serviços públicos eletrônicos selecionados, citada no parágrafo 0.

5.43. Como efeitos prováveis, podem ser citados a exclusão de parcelas do público-alvo, pela não implementação de recomendações sobre acessibilidade, usabilidade, privacidade e segurança, no projeto de páginas web; a falta de uniformidade dos portais da APF e a insatisfação do cidadão com a qualidade dos serviços públicos eletrônicos. Alguns usuários participantes da pesquisa on-line expressaram sua insatisfação com o serviço prestado via Internet e seus desdobramentos no mundo real:

Após efetuar o requerimento, tive que imprimir um documento e levar até uma Agência ..., então não entendi porque efetuar o pedido via internet uma vez que teria de ir até uma agência para entregar a documentação, esperar na fila como todos os outros, não receber um protocolo de entrega na agência e o funcionário informar que o pedido ficaria parado aguardando pelo menos 30 dias.

Depois que fiz o requerimento pela Internet, fui ao posto do .... para entregar o requerimento impresso e os documentos. Tive que esperar 3 horas para ser atendido, como todos os presentes. E ninguém da agência sabia como me atender pelo fato de eu ter feito o requerimento pela Internet. O atendente demorou cerca de 1 hora para me liberar e ainda disse que só a chefe dele poderia autorizar o requerimento. Mas a chefe estava afastada do serviço e não poderia me garantir nada. O atendente me confessou que se eu tivesse feito o requerimento direto com ele teria sido bem mais rápido. Gostaria de sugerir a criação de um -caixa rápido- para receber os casos da Internet (que deveriam ser rápidos).

encontrei dificuldade para entregar os documentos na agência em mg, pois nem mesmo os funcionários sabiam que procedimento tomar quando cheguei com o requerimento da internet, eles ficaram confusos, e por não saberem o que fazer recolheram os documentos e ficaram de resolver

Foi fácil acessar e requerer pela internet, mas o servidor que recebeu os documentos foi negligente e não encaminhou os documentos. O procedimento interno não foi eficiente. Se tivesse feito o pedido no balcão da agência o pedido ... teria sido concedido. Neste caso a internet foi um complicador

Antes de usar este serviço eu liguei no 0800 para saber se ele estava realmente em funcionamento e que era confiável. Neste número fui informado que não adiantava fazer pela internet pois este serviço não funcionava.

eu não fui atendida!!! preenchi os dados corretamente e ficava dando erro como se o nome da mãe do requerente estivesse incorreto!!! e não estava!! mandei email para reclamar e o endereço retornou! um absurdo! falta de respeito! querem que todos frequentem aquelas filas quilométricas!

a nossa entidade é uma entidade sindical, e nós fizemos a declaração de isentos para mais de 500 pessoas, só que a página está no horário comercial quase sempre fora do ar. temos que vir a noite para não deixar de prestar o serviço. pediria que melhorem a página, ou que façam a declaração por estados. ex. do dia 01 a 10 de novembro para o estado do RS.

5.44. Como boa prática, pode-se citar a Declaração Anual de Isento pela Internet que, na avaliação heurística realizada pela equipe, atendeu a 96% das recomendações relacionadas com privacidade e segurança, dimensão considerada mais importante por 40% dos usuários que participaram da pesquisa de satisfação com esse serviço eletrônico. Os usuários dos serviços pesquisados também manifestaram sua satisfação com alguns aspectos da prestação via Internet, principalmente rapidez e conveniência para o cidadão:

Realmente vcs estão de parabéns por nos fornecer (sic) esse acesso de preenchimento pela internet, não sabem o quanto isso facilita para nós trabalhadores e o quanto foi prático.

A forma de requerer pela internet é muito boa e garante a transferência de informações de forma rápida e segura.

Em relação ao requerimento, acredito que não a (sic) nada a melhorar fiquei admirada e surpresa com o resultado, principalmente com a rapidez em que o benefício foi concedido, pena que essa eficiência não se aplica a outros serviços prestados pela internet.

Hoje, esse serviço, é o de mais fácil acesso e rapidez na conclusão. Minha sugestão é que o mesmo padrão seja levado aos outros tipos de requerimentos: acaba com filas, evita desgastes, vez que todas as exigências já estão no sistema e podem ser cumpridas antes de se iniciar o preenchimento do requerimento.

Nenhuma sugestão, a Declaração anual feita pela internet é muito eficaz, pena que tem gente que sempre deixa para a última hora, causando assim transtorno e congestionamento no site da Receita Federal.

5.45. Em relação à adesão das instituições da APF às recomendações do Programa, pode-se citar a Resolução nº 2, de 05/07/2004, do MEC, que estabelece que os sítios deverão atender aos padrões de usabilidade, interoperabilidade e de acessibilidade adotados pelo Governo Federal ou aos padrões mínimos definidos internacionalmente (W3C), detalhando ainda diversos requisitos necessários para permitir que os sítios sejam de uso intuitivo, de fácil navegação, com uso eficiente dos recursos. Essa norma, embora não tenha sido objeto da auditoria a verificação de seu cumprimento, é um exemplo positivo de definição de critérios para elaboração de sítios nos órgãos da APF.

5.46. Outro exemplo de boa prática do MEC, citado no grupo focal de coordenadores de CT, é o ProUni, serviço totalmente eletrônico, em software livre, compatível com o e-Ping e que usa certificação digital. Na opinião de um dos participantes desse grupo focal, o ProUni “só foi construído em curto espaço de tempo por ter utilizado os padrões do governo eletrônico e outras técnicas atualizadas de desenvolvimento de software.”

5.47. Para que as recomendações propostas nos documentos gerados pelo Programa que facilitariam o acesso e o uso de serviços públicos eletrônicos pelo cidadão sejam mais amplamente adotadas pelos órgãos da APF, será recomendado à SLTI/MP que:

- a) monitore e avalie amostras de portais e-gov a fim de orientar aqueles gestores que não tiverem aderido às recomendações propostas nos documentos gerados pelo Programa;
- b) identifique e divulgue ferramentas, técnicas e boas práticas que auxiliem os gestores no projeto de páginas e que atendam às recomendações propostas nos documentos gerados pelo Programa.

5.48. Os benefícios esperados da concretização dessas recomendações e da conseqüente adoção, pelos órgãos da APF, dos documentos gerados pelo Programa, são maior uniformidade dos portais e-gov, possibilidade de acesso, uso facilitado e seguro dos portais e-gov ao maior número possível de pessoas do público-alvo, e maior satisfação dos usuários de serviços públicos eletrônicos.

Inobservância da diretriz que visa à centralização e simplificação do acesso à Internet

5.49. Caso seja mantida a decisão tomada pela Secom e SLTI, em novembro de 2005, haverá redundância de trabalho e conseqüente desperdício de recursos, pela existência de dois portais com apresentação de serviços - o Portal Brasil, sob a responsabilidade da Secom, e o Rede Governo, mantido pela SLTI. Segundo informação do DGE, o portal Rede Governo será redesenhado para oferecer apenas serviços eletrônicos federais, ao passo que o Portal Brasil oferecerá, além desses, também serviços de outras esferas de governo. Esses dois portais foram descritos nos parágrafos 0 a 0 deste relatório.

5.50. Essa decisão de manter dois portais de serviços públicos, na verdade, está em desacordo com a diretriz do Programa que trata da centralização e simplificação do acesso à Internet, como previsto no art. 3º, inciso IV, da Resolução CEGE nº 7/2002 (verificação de existência de sítios com igual propósito). Vale ressaltar que a unificação do Portal foi um objetivo dos gestores até há pouco tempo, citando-se excerto de apresentação intitulada “Prestação de Serviços Públicos no Portal Brasil”(PESSI, 2005):

O Portal Brasil será um portal institucional e de prestação de serviços do governo federal. Ele unifica conteúdos hoje oferecidos nos sites Brasil.gov e Rede Governo. Resulta de uma parceria entre a SLTI, do Ministério do Planejamento e a Presidência da República, através da SECOM.

5.51. A pesquisa realizada com gestores de portais identificou, também, que 58,2% acham que a divulgação do sistema de inventários de sítios governamentais federais poderia ser uma alavanca para a consolidação do Portal Rede Governo, enquanto 83,6% dos gestores de portais, que responderam à pesquisa, desconhecem ou têm acompanhado de maneira distante o desenvolvimento do Portal Brasil.

5.52. A provável causa para essa decisão é a indefinição de responsabilidade pelo desenvolvimento e gerência do Portal de serviços do Governo Federal entre as duas instâncias - Secom e SLTI. No grupo focal de coordenadores de CT, foi mencionado, por um dos participantes, que a “Assessoria de Comunicação às vezes tem uma visão limitada sobre o que vai ao ar nos sítios da APF.”

5.53. A inobservância da diretriz de centralização e simplificação do acesso à Internet pode acarretar redundância de esforços, desperdício de recursos e dificuldade de atualização e manutenção de dois portais. A concorrência na oferta de informações e serviços eletrônicos ao cidadão e a inexistência de um ponto de entrada único atualizado pode desorientar o cidadão na hora de decidir qual dos dois portais utilizar.

5.54. Entende-se importante determinar à Casa Civil da Presidência da República que:

a) institua portal único de governo eletrônico, com intuito de facilitar o acesso dos cidadãos, permitir redução de custos e evitar a dispersão de ações, determinando que as alterações de conteúdo, relativas aos serviços, estejam sob a responsabilidade de uma única unidade governamental, órgão ou setor;

b) defina, formalmente, os responsáveis pelo desenvolvimento, gerência e manutenção do portal indicado no item anterior.

5.55. Além disso, para facilitar a interação com os usuários do governo eletrônico, recomenda-se à SLTI que divulgue esse portal nos sítios da APF.

## 6. Monitoramento e indicadores de desempenho

6.1. Conforme relatado nos parágrafos 0 a 0 deste relatório, o órgão de Coordenação do Governo Eletrônico, a SLTI, não definiu ainda sua política de monitoramento e avaliação, bem como encontra-se em fase de construção de indicadores que permitam avaliar a qualidade dos serviços de governo eletrônico (parágrafos 0 a 0).

## 7. Análise dos comentários dos gestores

7.1. Foi solicitado ao Secretário de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), Sr. Rogério Santanna dos Santos, que apresentasse seus comentários ao relatório de auditoria, o que foi feito por meio do Ofício n.º 143/2006 - DGE-SLTI-MP, de 31/01/2006.

7.2. O gestor iniciou seus comentários destacando alguns marcos institucionais, que esclarecem as atribuições do Comitê Executivo de Governo Eletrônico (CEGE) e seus Comitês Técnicos, da SLTI e seu Departamento de Governo Eletrônico (DGE). Em seguida, o Secretário relata diversas informações sobre a execução do programa e ponderações sobre os fatos registrados no relatório. As informações e argumentações acatadas já foram incorporadas ao texto deste relatório. No entanto, alguns dos argumentos apresentados não foram suficientes para modificar o entendimento da

auditoria e são analisados no subtítulo a seguir. No segundo subtítulo deste capítulo, são registradas informações apresentadas pelo gestor sobre medidas em estudo ou ainda em implementação e que serão examinadas pelo Tribunal de Contas da União na etapa de monitoramento da implementação de suas recomendações.

Informações que não alteraram o conteúdo do relatório

7.3. O Secretário, no parágrafo I.c.10 de seu Ofício, afirmou que apresentou e entregou à equipe de auditoria cópia do resumo executivo do Diagnóstico Nacional de Governo Eletrônico, o que, de fato, não ocorreu. Foi apresentado e entregue à equipe apenas arquivo de apresentação eletrônica (Powerpoint) sobre tal diagnóstico, limitada a tópicos que careceriam de maior detalhamento e desenvolvimento de texto para que pudesse ser considerada “resumo executivo”.

7.4. Em relação ao resumo do relatório e aos parágrafos 0 e 0, o Secretário alegou que há “ausência de liame” e “dissociação de direito” entre o Programa Governo Eletrônico e o Comitê Executivo de Governo Eletrônico. Entretanto, ao se analisar o art. 7º do Decreto nº 5.233/2004, que trata da gestão do PPA, do qual o Programa Governo Eletrônico cumpre parte de suas diretrizes, e os arts. 1º e 3º do Decreto de 18/10/2000, não há como não relacionar o Programa com o Comitê Executivo. Por esse motivo, as alegações do Secretário não foram acatadas pela equipe.

Decreto nº 5.233/2004

“Art. 7º Os temas transversais, quando de interesse da administração pública federal, serão geridos pelas respectivas Câmaras do Conselho de Governo e seus Comitês Executivos, bem assim por grupos de trabalho específicos para esse fim constituídos.”

Decreto de 18/10/2000

“Art. 1º Fica criado, no âmbito do Conselho de Governo, o Comitê Executivo do Governo Eletrônico, com o objetivo de formular políticas, estabelecer diretrizes, coordenar e articular as ações de implantação do Governo Eletrônico, voltado para a prestação de serviços e informações ao cidadão.

(...)

Art. 3º Compete ao Comitê:

(...)

VII - estabelecer diretrizes e orientações e manifestar-se, para fins de proposição e revisão dos projetos de lei do Plano Plurianual, de Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual, sobre as propostas orçamentárias dos órgãos e das entidades da Administração Pública Federal, relacionadas com a aplicação de recursos em investimento e custeio na área de tecnologia da informação e comunicações.”

7.5. Sobre o parágrafo 0, o Secretário ressaltou que os oito comitês que integram o CEGE, por não manterem qualquer relação institucional (vinculação ou subordinação) ao “Programa 8002 - Governo Eletrônico”, não estariam atuando no contexto do Programa, como afirma o texto do

relatório. O fato de não estarem subordinados ou vinculados formalmente ao Programa não contraria a sentença do relatório, já que tanto o Programa quanto os oito comitês atuam no mesmo contexto - Governo Eletrônico. Dessa forma, o comentário do Secretário não foi considerado válido para inclusão no relatório.

7.6. Sobre a assertiva constante do parágrafo 0, de que os indicadores não foram apresentados à equipe de auditoria, o gestor alegou que seria impossível descrevê-los nos parágrafos 0 e 0 sem conhecimento da metodologia de indicadores. Acrescentou ainda que os indicadores foram apresentados à equipe da auditoria no dia 13 de setembro de 2005, durante reunião realizada no Gabinete da SLTI. Na verdade, o que foi apresentado à equipe, e descrito nos parágrafos 0 e 0 já citados, foram apenas as dimensões de avaliação das duas macro-áreas: conveniência para o cidadão e impacto para a Administração Pública. Os indicadores de desempenho propriamente ditos, isto é, números, percentagens ou razões que medem aspectos (ou dimensões) do desempenho, com o objetivo de comparar essas medidas com metas preestabelecidas, não foram explicitados à equipe nem tão pouco os métodos de avaliação que o gestor pretende utilizar para aferi-los. Portanto, as alegações do Secretário não foram incorporadas ao relatório.

7.7. O Secretário prestou esclarecimentos, em breve retrospectiva, quanto aos parágrafos 0 e 2.44: “no ano de publicação da resolução, não havia o sítio dedicado ao Programa de Governo Eletrônico. Com isso, todos os endereços eram direcionados para o Rede Governo. Ao ser criado o sítio do Governo Eletrônico, na gestão passada, as URLs [www.governoeletronico.gov.br](http://www.governoeletronico.gov.br) e [www.governoeletronico.e.gov.br](http://www.governoeletronico.e.gov.br) eram direcionadas para o sítio do Governo Eletrônico. Após a reformulação ocorrida em maio de 2004, nessa gestão, o sítio permaneceu utilizando as URLs descritas acima, mas não foi transformado em resolução.” Os esclarecimentos do gestor foram considerados procedentes, porém não relevantes para alteração do texto do relatório.

7.8. Os comentários do Secretário relativos aos parágrafos 0 a 0 retomam a alegação de “identificação indevida de vínculo” entre o Programa e o Comitê Executivo que, mais uma vez, foi rejeitada pela equipe de auditoria, pelos motivos já expostos no parágrafo 0 deste relatório. Tais comentários, julgados improcedentes pela equipe de auditoria, podem ter sido motivados pelo fato de que os gestores parecem considerar desnecessária a atuação do CEGE, como constatado no grupo focal com os coordenadores dos Comitês Técnicos.

7.9. Quanto às recomendações do parágrafo 3.18, o gestor ressaltou que apenas a segunda e a quarta (“b” e “d”) guardam relação com o Programa Governo Eletrônico e que as demais (“a” e “c”) encontram-se deslocadas, já que se referem ao Comitê Executivo. O entendimento da equipe de auditoria diverge do ponto de vista do gestor, razão pela qual as recomendações foram mantidas no relatório tal como descritas em sua versão preliminar. Para a equipe, o Programa deve ser visto como um todo, com suas diversas instâncias: CEGE (estratégica), CT (consultiva, de apoio ao CEGE) e

Secretaria-Executiva localizada na SLTI/MP, onde também está o gerente do Programa no PPA. Não há como tratar as instâncias em separado, por estarem ora na Casa Civil, ora no MP, exatamente pelo caráter transversal da política, que perpassa praticamente todos os órgãos da Administração Pública Federal.

7.10. O Secretário continuou alegando que a matéria tratada nos parágrafos 0 a 0 cuida exclusivamente de atividades do CEGE e de seus Comitês Técnicos e que, portanto, não se relaciona com o objeto da auditoria (Programa Governo Eletrônico). Pelos motivos já expostos nos parágrafos 0, 0 e 0 deste relatório, os comentários do gestor foram considerados improcedentes.

7.11. Em relação à recomendação de “formalização dos resultados das discussões dos grupos de trabalho e Comitês Técnicos, com divulgação de seu conteúdo no sítio do Programa e no Portal Governo”, no parágrafo 0, o gestor destacou que o veículo destinado às publicações dos Grupos de Trabalho do CEGE é o Portal Governo, e a publicação dos trabalhos é responsabilidade dos coordenadores dos Comitês. A equipe entende que a publicação apenas no Portal Governo resultaria em redução da publicidade, pois somente parte dos gestores públicos tem acesso a esse portal. No sítio do Programa, a informação teria ampla divulgação a qualquer cidadão. É verdade que a responsabilidade de publicação dos trabalhos é dos coordenadores dos Comitês, mas a Secretaria-Executiva do CEGE deveria cobrar desses coordenadores a formalização e divulgação de seus resultados. Dessa forma, a recomendação não foi alterada.

7.12. Quanto aos parágrafos 0 e 0, o Secretário afirmou que a gestão do Sistema de Inventário de Sítios Governamentais não é responsabilidade da coordenação do Programa, e sim do Comitê Técnico de Gestão de Sítios e Serviços On-line, instituído no âmbito do CEGE e cuja coordenação ficou a cargo da Subsecretaria de Comunicação Institucional da Secretaria-Geral da Presidência da República (Secom). No entanto, seguindo o mesmo raciocínio do parágrafo 0, a equipe considerou improcedentes os comentários e julga que caberia à Secretaria-Executiva do CEGE cobrar a devida atuação de cada Comitê, com vistas ao aprimoramento do Programa e a efetivação das políticas individualizadas a cargo de cada Comitê.

7.13. Em relação aos parágrafos 0 e 0, que mencionam a data de 31/12/2005 como termo final para conclusão do Plano Nacional de Desenvolvimento de Governo Eletrônico e para entrega do produto “Indicadores de Qualidade de Serviços Públicos por Meios Eletrônicos”, respectivamente, o Secretário comentou que, de acordo com o Princípio da Anualidade, as datas de todas as atividades do PPA devem se restringir ao exercício civil, mesmo que as atividades o excedam. Nesse sentido, interpretar a data do evento - ou seja, a data de entrega de seu produto -, na opinião do Secretário, é inadequado, pois é possível que sua execução exceda o ano em que foi formulada. O comentário, julgado improcedente pela equipe de auditoria, pode ter sido motivado pelo fato de que não houve planejamento de longo prazo e, portanto, não foram fixadas metas proporcionais de desenvolvimento

do Plano Nacional de Desenvolvimento de Governo Eletrônico, tampouco dos “Indicadores de Qualidade de Serviços Públicos por Meios Eletrônicos”. No entender da equipe, a data dever ser mantida em razão da indefinição de metas proporcionais, uma vez que tais projetos, considerados importantes para uma série de ações posteriores, não estão recebendo a devida prioridade.

7.14. Quanto ao segundo exemplo de dados desatualizados no link “Quem é Quem” do Comitê Constituinte do padrão e-Ping, citado no parágrafo 0, o gestor alegou que não conseguiu constatá-lo. É possível que tal informação tenha sido atualizada no intervalo de tempo entre a produção do relatório e seu recebimento por parte do gestor. Por esse erro ter sido efetivamente verificado pela equipe, no período da auditoria, tal exemplo foi mantido no relatório, acrescentando-se, contudo, nesse parágrafo, a data da consulta como 25/11/2005 (data de conclusão do relatório encaminhado para análise do gestor). Vale destacar que o fato de ter sido corrigido não invalida a necessidade de atualização constante do sítio do Programa.

7.15. Para tornar mais construtiva a recomendação “b” contida no parágrafo 0, o gestor sugeriu que fosse explicitada a periodicidade de atualização das diretrizes e outros dados a elas relacionados. A equipe considera que, em princípio, a periodicidade deveria ser “on-line”, ou seja, sempre que fosse alterada alguma diretriz, ela deveria constar do portal do Programa. Se for o caso, a periodicidade poderá ser definida no Plano de Ação, após deliberação do Tribunal, e não agora, como requer o gestor. Por esse motivo, a recomendação não foi alterada no relatório.

7.16. Em seguida, o Secretário alegou que o foco da pesquisa aludida no parágrafo 0 se mostra inadequado para auferir informações significativas sobre o Programa, já que recai sobre a atuação do Departamento de Governo Eletrônico (DGE), unidade administrativa de existência recente, criada pelo Decreto nº 5.134 de 07 de julho de 2004, que coordena apenas duas das 13 ações do Programa, evidenciando, assim, sua participação relativamente limitada. A equipe concorda que o DGE é uma unidade recente, responsável por apenas duas das ações do Programa. Entretanto, apesar de poderem ser considerados como atenuantes, tais fatos não levam à conclusão de que a atuação do DGE, quanto ao monitoramento e avaliação do desenvolvimento de projetos de e-gov, é limitada. A prestação de serviços públicos eletrônicos tem forte relação com as atribuições do DGE e com as duas ações sob sua coordenação - 5270 (Aprimoramento e Normatização do Portal Governo Eletrônico e Sites Coligados); e 4838 (Sistema de Atendimento ao Cidadão por Meios Eletrônicos). Vale ressaltar que na primeira ação - 5270 - há evento associado no PPA, descrito como viabilização e instituição de uma avaliação sistemática e evolutiva da prestação de e-serviços para o cidadão, cujo resultado é a implementação do modelo de monitoramento e pesquisa de satisfação, como claramente referido no relatório. Além disso, é esse Departamento que está desenvolvendo a proposta de formulação de indicadores. Por esses motivos, as alegações do gestor não foram acatadas.

7.17. O Secretário considerou oportunas as recomendações endereçadas à Casa Civil com relação à revisão do modelo institucional de governo eletrônico, no entendimento de que contribuem para o fortalecimento da gestão integrada e horizontal das políticas de governo eletrônico.

7.18. Quanto à determinação à Casa Civil proposta pela equipe, o gestor sugeriu que fosse recomendado o debate, no âmbito do CEGE, sobre a adequação ou não de um portal único do governo federal. Em debates já realizados no âmbito dos Comitês Técnicos, o gestor verificou a existência de posições diferenciadas sobre esse tema e acredita que essa questão deva ser regulamentada a partir de consenso a ser construído no governo. A equipe de auditoria, entretanto, não concorda com tal opinião do gestor e resolveu manter a determinação tal como estava na versão preliminar do relatório, já que a inobservância da diretriz do Programa que trata da centralização e simplificação do acesso à Internet pode acarretar redundância de esforços, desperdício de recursos e dificuldade de atualização e manutenção de dois portais. A concorrência na oferta de informações e serviços eletrônicos ao cidadão e a inexistência de um ponto de entrada único atualizado pode desorientar o cidadão na hora de decidir qual dos dois portais utilizar.

Medidas a serem examinadas no monitoramento das recomendações

7.19. Sobre o parágrafo 0, o Secretário informou que os serviços de inscrição no Primeiro Emprego e de requerimento de Pensão por Morte já se encontram cadastrados no Portal Brasil em 2005, fato que será confirmado na etapa de monitoramento. A consulta ao Domínio Público, por sua vez, ainda não foi cadastrada.

7.20. Em relação ao parágrafo 0, o gestor informou que possui, no módulo de gestão do Portal Rede Governo, dados atualizados sobre o quantitativo de informações sobre serviços públicos, e serviços, propriamente ditos, disponíveis nesse portal. Vale ressaltar, porém, que, apesar de terem sido solicitados ao DGE, tais dados não foram entregues à equipe de auditoria sob a alegação de não estarem atualizados. Por haver contradições entre o que foi informado à época da auditoria e o que consta do Ofício do gestor, optou-se por deixar para esclarecer tais divergências por ocasião do monitoramento.

7.21. O gestor concordou com a crítica feita no parágrafo 0, sobre a não publicação, no sítio do Programa, da Portaria Normativa nº 05 de 11/07/2005, e afirmou que, imediatamente após o recebimento do relatório, em janeiro de 2006, procedeu à publicação da portaria no referido sítio. Tal fato será confirmado na etapa de monitoramento.

7.22. Sobre as recomendações feitas pela equipe na versão preliminar do relatório de auditoria, o Secretário concordou com a íntegra daquelas endereçadas à SLTI, assumindo a responsabilidade de implementação e, eventualmente, divulgação de iniciativas em andamento. O Secretário destacou, entretanto, que os encaminhamentos sugeridos (particularmente as letras “k”, “l” e “m” do item III do relatório), com relação a indicadores e instrumentos de monitoramento, já estão em

andamento. Tais considerações foram incorporadas ao relatório, porém as respectivas recomendações não foram retiradas da proposta de encaminhamento da equipe, pois serão examinadas na etapa de monitoramento.

## 8. Conclusão

8.1. A política de governo eletrônico no Brasil, embora conte com algumas iniciativas na Lei Orçamentária Anual que poderiam caracterizá-la como programa finalístico, deve ser vista, essencialmente, como parte de um conjunto maior da ação governamental identificado como “políticas de gestão pública” (Barzelay, 2005). Gaetani (2004) argumenta que as políticas de gestão pública incluem, tradicionalmente, cinco grandes áreas da Administração Pública: as relações trabalhistas no âmbito do poder público, a arquitetura organizacional do Estado, os processos de planejamento e execução orçamentário-financeira da ação governamental, os mecanismos de controle e auditoria do gasto público, e as regras de licitação e contratação vigentes no âmbito da esfera estatal. Numa interpretação mais ampla, duas outras políticas podem ser consideradas integrantes das políticas de gestão pública: políticas regulatórias e governo eletrônico. De acordo com o mencionado autor (Gaetani, 2004, p. 1):

a temática do governo eletrônico perpassa potencialmente toda a administração pública e vem se constituindo em uma das mais importantes ferramentas transformadoras das atividades governamentais.

8.2. Os resultados da presente avaliação mostram que são inúmeras as barreiras enfrentadas pelos formuladores da política para sua consolidação como efetivo instrumento de gestão pública. A contrapartida para o cidadão, qual seja, a política de e-gov sob o enfoque governo para cidadão (G2C), de responsabilidade dos implementadores nos diversos órgãos da Administração Pública Federal, transcende a visão do governo eletrônico unicamente como política que serve aos interesses do Estado, refletindo-se no dia-a-dia dos usuários de serviços públicos eletrônicos.

8.3. A dificuldade na observação de resultados concretos das ações previstas nas sete diretrizes estratégicas do Programa, reunidas em relatório consolidado dos Comitês Técnicos (CT) do Comitê Executivo do Governo Eletrônico (BRASIL - MP, 2004a), especialmente na mencionada perspectiva G2C, motivou a presente auditoria a buscar melhorias a serem implementadas no Programa Governo Eletrônico. Os assuntos em torno dos quais foi centrada a avaliação do Programa, a fim de serem identificadas áreas suscetíveis de aperfeiçoamento, dividiram-se em três tópicos: ações de coordenação e articulação do Programa na criação de condições para a implementação da prestação de serviços públicos eletrônicos; atividades de monitoramento e avaliação a cargo da coordenação do Programa para aprimoramento desses serviços; e orientação da prestação de serviços públicos eletrônicos diretamente ao cidadão que tem acesso à Internet.

8.4. O Programa Governo Eletrônico está construído juridicamente com base em modelo institucional que prevê a atuação do CEGE como instância estratégica responsável pelo direcionamento da política e formalização de suas normas, com apoio de instâncias de discussão, os CT, que lhe fornecem subsídios para a tomada de decisões. Essa estrutura tem, como ponto forte, o fato de prever a Presidência do CEGE no núcleo de poder (Casa Civil da Presidência da República) e seu complemento na estrutura hierárquica superior dos ministérios e outras entidades que compõem esse Comitê. O espaço de discussão constituído pelos CT também merece registro, pelo fato de dar oportunidade à participação dos gestores públicos nas discussões técnicas que envolvem o tema governo eletrônico.

8.5. Embora não sejam, necessariamente, resultado direto da ação de coordenação e articulação do Programa, o governo eletrônico brasileiro possui número razoável de informações e serviços disponíveis na Internet, o que o coloca em níveis intermediários, tendendo a superiores, em diversas avaliações da política efetuada por organismos internacionais e empresas privadas, com relação àquela implementada por outros governos. Deve-se ressaltar que tais avaliações do governo eletrônico no país apoiam-se, especialmente, em alguns poucos “casos de sucesso”, como a declaração de imposto de renda pela Internet ou o Portal Comprasnet (Medeiros & Guimarães, 2004), que não espelham, contudo, o estágio de desenvolvimento da maior parte dos serviços eletrônicos disponíveis diretamente ao cidadão.

8.6. Uma das principais dificuldades encontradas pela coordenação do Programa para uniformizar o estágio de desenvolvimento de ações de e-gov em patamares elevados, nos órgãos da Administração Pública Federal, refere-se à perda de interesse político no tema nos últimos anos, o que acarretou perda de efetividade da estrutura de funcionamento do Programa na forma prevista na legislação, apoiada no CEGE e em seus CT. Ainda na esfera política, a sobreposição de funções e concorrência no exercício do poder na condução da política, compartilhadas pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e pela Subsecretaria de Comunicação Institucional da Secretaria-Geral da Presidência da República (Secom), é um exemplo de aspecto que dificulta o desenvolvimento do governo eletrônico.

8.7. Os gestores do Programa, pelo fato de não implementarem ações de monitoramento e avaliação das iniciativas de e-gov em curso na Administração Pública Federal, não têm condições de propor melhorias a esses projetos ou de recomendar que os órgãos públicos sigam as diretrizes do governo eletrônico. Além disso, a coordenação do Programa, pelo fato de não ter ingerência sobre o orçamento de Tecnologia da Informação desses órgãos, encontra limitação em sua função de coordenação e articulação de projetos de e-gov.

8.8. A exclusão digital, embora não tenha sido tratada no presente trabalho, em vista de seu escopo, é um fator que limita a utilização de serviços públicos na Internet, implicando na

conseqüente diminuição do alcance do governo eletrônico. A falta de cultura de governo eletrônico nos órgãos da Administração Pública Federal, capaz de evidenciar a Internet como um importante canal de prestação de serviços públicos, é mais uma barreira a ser considerada na implementação das diretrizes emanadas pelo Programa.

8.9. As dificuldades encontradas pela coordenação do Programa não impedem, contudo, que ações importantes relacionadas a governo eletrônico sejam implementadas pelo Governo Federal. As discussões em torno do software livre, como opção à utilização de softwares proprietários e como possível redutor de custos para o Estado, é exemplo de tema que provocou grandes debates, em benefício da construção de uma visão sobre novas possibilidades de se implementarem sistemas e utilizar aplicativos de software na Administração Pública Federal.

8.10. Merece destaque, também, a construção de modelo de interoperabilidade de governo eletrônico, consubstanciado pelo E-Ping, que vem sendo debatido junto aos gestores públicos e atualizado com novas versões, quando necessário. Essa norma, ao estabelecer as condições de interação com os demais Poderes, esferas de governo e com a sociedade em geral, representa uma iniciativa positiva empreendida pelos responsáveis pelo Programa.

8.11. As referências anteriores à estrutura do Programa, como ponto forte da política, devem ser levadas em consideração com reservas, pois a auditoria concluiu que esse modelo institucional precisa ser revisto, com vistas à melhoria de seu funcionamento na forma como está previsto na legislação vigente, ou mesmo propondo-se um novo formato capaz de torná-lo mais efetivo. A revisão do modelo institucional traz oportunidades de melhorias na periodicidade de reuniões da instância estratégica do Programa e na forma como suas normas são editadas, com possíveis benefícios para a divulgação de diretrizes junto aos órgãos da Administração Pública Federal. A partir de um maior conhecimento do Programa, espera-se maior adesão por parte dos gestores e órgãos envolvidos.

8.12. As recomendações da auditoria em relação à implementação de mecanismos de monitoramento e avaliação de serviços públicos eletrônicos podem contribuir para a troca de experiências e divulgação de boas práticas entre os gestores públicos, ao mesmo tempo em que constituem instrumentos para correção dos rumos da política. O

desenvolvimento de um conjunto mínimo de indicadores pela coordenação do Programa, a ser adotado pelos órgãos públicos, é um exemplo de medida capaz de fornecer dados gerenciais para o aprimoramento dos serviços públicos na Internet.

8.13. Quanto à prestação de serviços públicos com foco no cidadão, o Programa tem oportunidade de melhorar seu desempenho ao orientar os órgãos públicos a terem melhor conhecimento do público-alvo de seus serviços eletrônicos, de suas necessidades e opiniões sobre a qualidade desses serviços. A identificação de serviços prioritários sob o ponto de vista do cidadão e a

avaliação de sua adaptação ou implementação na Internet é uma das recomendações da auditoria que podem trazer, como benefício, maior satisfação dos usuários de serviços públicos eletrônicos.

8.14. A contribuição que o Tribunal pode fornecer ao governo eletrônico na esfera federal é um conjunto de recomendações que visa a fortalecer a capacidade de articulação da coordenação do Programa junto aos órgãos do Poder Executivo, tornando-se, cada vez mais, referência para os demais Poderes e níveis de governo. A implementação das recomendações justifica-se pela necessidade de consolidar o governo eletrônico como uma importante política de gestão pública no país, capaz não só de fornecer ganhos em eficiência para o Estado, a partir da economia de recursos e melhoria de processos internos dos órgãos de sua estrutura, mas, ao mesmo tempo, de propiciar a oferta de serviços públicos eletrônicos com maior rapidez e comodidade ao cidadão.

#### 9. Proposta de encaminhamento

9.1. Diante do exposto e com base no art. 250, incisos II e III, do Regimento Interno/TCU, submete-se este relatório à consideração superior, para posterior encaminhamento ao gabinete do Exmº. Sr. Relator Valmir Campelo, com as seguintes propostas:

I) determinar à Casa Civil da Presidência da República que:

a) institua portal único de governo eletrônico, cujas alterações de conteúdo, relativas aos serviços, estejam sob a responsabilidade de uma única unidade governamental, órgão ou setor (parágrafos 5.49 a 5.55);

b) defina, formalmente, os responsáveis pelo desenvolvimento, gerência e manutenção do portal indicado no item anterior (parágrafos 5.49 a 5.55);

II) recomendar à Casa Civil da Presidência da República que reveja o modelo institucional do Programa Governo Eletrônico, especialmente no que diz respeito aos seguintes aspectos:

a) periodicidade das reuniões da(s) instância(s) de formulação da política que compõe(m) o modelo adotado (parágrafos 3.2 a 3.19);

b) instância(s) capaz(es) de emitir normas sobre o tema governo eletrônico, com força normativa para os órgãos da Administração Pública Federal (APF) (parágrafos 3.2 a 3.19);

c) papel da Subsecretaria de Comunicação Institucional da Secretaria-Geral da Presidência da República (Secom) na formulação e implementação da política de governo eletrônico, tendo em vista as atribuições da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SLTI/MP) como Secretaria-Executiva do Comitê Executivo do Governo Eletrônico (CEGE) e órgão de gerência do programa orçamentário Governo Eletrônico (8002) (parágrafos 3.2 a 3.19);

d) após a definição do modelo institucional a ser adotado, observe a necessidade de emitir, formalmente, normas para a política de governo eletrônico, sempre que haja necessidade de sua observância pelos órgãos da APF (parágrafos 3.2 a 3.19).

III) recomendar à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, como Secretaria-Executiva do CEGE e como órgão gestor do programa Governo Eletrônico (8002), que:

a) mantenha atualizada a lista de representantes dos órgãos da APF junto ao Programa (parágrafos 3.20 a 3.29);

b) formalize os resultados das discussões dos grupos de trabalho e Comitês Técnicos, disponibilizando seu conteúdo no sítio do Programa e no Portal Governo (parágrafos 3.20 a 3.29);

c) promova discussões presenciais e virtuais dos grupos de trabalho e Comitês Técnicos sobre os respectivos temas de interesse, permitindo o acesso às discussões em andamento e a seus resultados a todos os gestores da APF envolvidos com governo eletrônico, participantes ou não dessas discussões (parágrafos 3.20 a 3.29).

d) mantenha atualizada a relação dos sítios gerenciados pelo Governo Federal e seus respectivos responsáveis (e substitutos), disponibilizando tais informações no Portal Governo, preferencialmente, ou em outro canal de divulgação pública e acessível (parágrafos 3.30 a 3.39);

e) requeira, dos órgãos da APF, a designação de responsável pelo sítio governamental (e respectivo substituto), em observância ao art. 9º da Resolução CEGE nº 7/2002 (parágrafos 3.30 a 3.39);

f) defina cronograma de implementação do Plano Nacional de Desenvolvimento de Governo Eletrônico, com os serviços eletrônicos prioritários que devem ser implementados ou reformulados no canal Internet (parágrafos 3.40 a 3.55 e 5.11 a 5.21);

g) mantenha atualizadas, em sítio mantido pelo Programa Governo Eletrônico, as diretrizes estabelecidas para a política, detalhando a forma como devem ser implementadas, os recursos e as organizações envolvidas, além de informações sobre o cumprimento das metas estabelecidas e as práticas adotadas nos diversos órgãos na solução dos problemas (parágrafos 3.40 a 3.55);

h) dê publicidade aos documentos gerados pelo Programa e divulgue-os diretamente aos representantes dos órgãos da APF junto ao Programa (parágrafos 3.40 a 3.55);

i) identifique e divulgue ferramentas, técnicas e boas práticas que auxiliem os gestores no projeto de páginas e que atendam às recomendações propostas nos documentos gerados pelo Programa (parágrafos 3.56 a 3.63 e 4.27 a 4.31 e 5.22 a 5.48);

j) defina mecanismos de incentivo à implementação de serviços eletrônicos considerados prioritários que contemplem órgãos em estágios incipientes de governo eletrônico (parágrafos 3.56 a 3.63);

k) conclua o projeto de desenvolvimento de indicadores de desempenho e de avaliação dos serviços do Governo Eletrônico, e priorize sua implantação, de modo a realizar avaliações

sistemáticas e a obter dados gerenciais acerca da utilização de serviços públicos federais pelos cidadãos (parágrafos 4.5 a 4.12);

l) desenvolva e divulgue instrumentos de monitoramento e avaliação a serem utilizados pela coordenação do Programa e/ou pelos diversos órgãos da Administração, com definição de prazo para sua implantação (parágrafos 4.13 a 4.19);

m) estabeleça cronograma para a elaboração de conjunto mínimo de indicadores de desempenho relativos à prestação de serviços públicos eletrônicos, a serem desenvolvidos pela coordenação do Programa em conjunto com os órgãos da APF, estabelecendo prazo para sua adoção por esses órgãos e tornando públicos os padrões de desempenho medidos (parágrafos 4.20 a 4.26);

n) institua mecanismos de controle, a ser realizado pela coordenação do Programa, sobre a criação e a extinção de domínios do Governo Federal (Administração Pública Federal), em articulação com a Fapesp (parágrafos 4.32 a 4.36);

o) oriente os órgãos da APF para que identifiquem claramente seu público-alvo e realizem análise de custo-benefício, da demanda e das necessidades desse público antes de implementar novos serviços, considerando a oferta em diferentes canais (parágrafos 5.2 a 5.10);

p) oriente os órgãos da APF para que realizem pesquisas junto aos usuários, após implementação de serviços eletrônicos, e disponibilizem os resultados à coordenação do Programa (parágrafos 5.2 a 5.10);

q) oriente os órgãos da APF para que identifiquem os serviços prioritários sob o ponto de vista do cidadão e avaliem sua adaptação ou implementação na Internet, com fixação de prazos e metas (parágrafos 5.11 a 5.21);

r) monitore e avalie amostras de portais e-gov a fim de orientar aqueles gestores que não tiverem aderido às recomendações propostas nos documentos gerados pelo Programa (parágrafos 5.22 a 5.48);

s) divulgue o portal único de governo eletrônico nos sítios da APF, mencionado na determinação “a” do item I, da proposta de encaminhamento.

IV) remeter cópia do Acórdão que vier a ser adotado nestes autos, acompanhado dos respectivos Relatório e Voto, e deste Relatório de Auditoria:

a) ao Chefe da Casa Civil da Presidência da República;

b) ao Secretário Executivo do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

c) ao Secretário de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

d) ao Subsecretário de Comunicação Institucional da Secretaria-Geral da Presidência da República;

e) ao Secretário Federal de Controle Interno;

f) ao Secretário da Receita Federal;

g) aos Secretários Executivos dos Ministérios da Educação, Previdência Social, e Trabalho e Emprego;

h) aos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal; à Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática, da Câmara dos Deputados; à Comissão de Educação - Subcomissão Permanente de Ciência e Tecnologia, do Senado Federal; e às Comissões de Fiscalização e Controle de ambas as Casas;

i) aos integrantes da lista disponível no Apêndice IV deste relatório.

IV) determinar a realização do monitoramento da implementação do Acórdão que vier a ser prolatado nestes autos, nos termos do art. 243 do RI/TCU, combinado com o parágrafo 9.2 do Acórdão n.º 778/2003-TCU-Plenário, pela Adfis em conjunto com a Seprog;

V) encaminhar, para conhecimento, cópia do Relatório à 2ª Secex;

VI) arquivar os presentes autos na Adfis.”

5. A Diretora e o Secretário da Adfis manifestam-se em concordância com o relatório de auditoria e com as propostas formuladas (cf. fls. 341 e 345, respectivamente).

6. Por fim, registro que o Secretário da Adfis, mediante Despacho que fiz juntar às fls. 346/352, emitiu as seguintes considerações:

“(…) Informo que as Resoluções n.ºs 001 e 002/98, do Comitê Gestor da Internet - CGI, citadas no parágrafo 4.37 do Relatório de Auditoria de Natureza Operacional em Ações do Programa Governo Eletrônico, TC n.º 015.001/2005-5, Fiscalis N.º 1007/2005, foram revogadas pelas Resoluções n.º 1, de 21 de outubro de 2005, publicada no Diário Oficial da União em 14 de fevereiro de 2006, e n.º 2/2005, publicada em três jornais de grande circulação em 05 de dezembro de 2005.

Por se tratar apenas de alteração, no texto do relatório, do nome da instituição responsável, a partir de 14 de fevereiro de 2006, pelo registro e a manutenção dos domínios da Internet terminados em .br (Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR - NIC.br, em substituição à Fapesp - Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo), sem comprometer a análise de mérito do relatório nem tampouco suas conclusões e recomendações, encaminho essas informações adicionais, bem como as resoluções ora vigentes para serem anexados ao relatório de auditoria.(…)”

É o Relatório.

## **Voto**

Trago à consideração do Plenário, nesta oportunidade, relatório de auditoria de natureza operacional, cujo objetivo é avaliar de que maneira as ações do Programa Governo Eletrônico têm contribuído para a oferta de serviços públicos eletrônicos diretamente ao cidadão e, também, desenvolver metodologia de avaliação a ser compartilhada com outras Entidades Fiscalizadoras

Superiores integrantes da Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Olacefs).

2. Inicialmente, gostaria de manifestar minhas congratulações à equipe responsável, ante a primazia do trabalho apresentado, de conteúdo detalhado e abrangente.

3. Considero de grande relevância o Programa que constitui o objeto da presente auditoria. Conforme exposto no relatório acima transcrito, o Programa Governo Eletrônico foi criado com o intuito de ampliar a oferta e melhorar a qualidade da prestação de serviços e informações públicas por meios eletrônicos. Trata-se de proporcionar a seu público-alvo, a sociedade como um todo, melhores condições para o usufruto dos serviços públicos eletrônicos oferecidos pela Administração Pública Federal.

4. As diretrizes estratégicas do Programa estão baseadas em princípios, dos quais podem ser destacados: promoção da cidadania, indissociabilidade entre inclusão digital e governo eletrônico, racionalização de recursos e gestão do conhecimento, como instrumento estratégico de articulação e gestão de políticas públicas.

5. A equipe centrou o foco da auditoria em três questões, sendo a primeira relacionada com as ações de coordenação e articulação do Programa, a segunda com os mecanismos de monitoramento e avaliação como meio de aprimoramento da prestação dos serviços eletrônicos, e a última com a prestação de serviços públicos eletrônicos orientados diretamente ao cidadão que tem acesso à Internet.

6. No tocante à primeira questão, a equipe identificou diversos pontos deficientes na condução do Programa, quais sejam: a falta de formalização de diretrizes; fracas instâncias de discussão e formulação da política de governo eletrônico; desconhecimento acerca dos sítios do Governo Federal; divulgação deficiente das diretrizes e documentos gerados pelo Programa; além de descompasso na implementação de serviços eletrônicos com base nas diretrizes do Programa.

7. Com relação à segunda questão, a equipe constatou a inexistência de monitoramento e avaliação por parte da Coordenação; insuficiência de monitoramento e avaliação sistemáticos no âmbito interno dos órgãos; ausência de indicadores de desempenho; divulgação deficiente de boas práticas dos gestores; bem como a falta de controle sobre a criação e extinção de sítios governamentais.

8. Quanto à prestação de serviços com foco no cidadão, foram verificados o desconhecimento, por parte dos gestores, do público-alvo dos serviços; o baixo percentual de serviços transacionais executados diretamente pelo cidadão; além da inobservância de recomendações propostas pelo Programa e da diretriz que visa à centralização e simplificação do acesso à Internet.

9. Guiada por essas linhas básicas, a equipe de fiscalização logrou produzir os achados transcritos na íntegra no Relatório que precede este Voto. Amparada em tais achados, a equipe

formulou as propostas de determinações e recomendações a serem expedidas aos órgãos relacionados, no intuito de colaborar com o fortalecimento da capacidade de articulação da Coordenação do Programa junto aos órgãos do Poder Executivo, de modo a tornar-se referência para os demais Poderes e níveis de governo.

10. Em consonância com o entendimento da Adfis, creio que, com a implementação de tais recomendações, o Programa Governo Eletrônico poderá se consolidar como uma importante política de gestão pública no país, proporcionando atuação mais eficiente e econômica do Estado, com a oferta de serviços públicos com maior rapidez e comodidade ao cidadão.

11. Permito-me dissentir, no entanto, das propostas de determinações à Casa Civil da Presidência da República. Embora concorde com os argumentos da Adfis, no sentido de que a inobservância da diretriz que visa à centralização e simplificação do acesso à internet pode acarretar redundância de esforços, desperdício de recursos e dificuldade de atualização e manutenção de dois portais (Portal Brasil e Rede Governo), entendo que seria mais adequado adotar recomendações no mesmo teor.

12. Destaco da execução do Programa a política de governo eletrônico sob o enfoque governo para cidadão, que impõe reflexo direto na rotina diária dos usuários de serviços públicos eletrônicos. Entendo que uma maior oferta de serviços transacionais, aliado a políticas de inclusão digital, poderia gerar benefícios não somente para a sociedade, por meio de serviços mais confiáveis e rápidos, mas também para a Administração, mediante economia de recursos e otimização no controle dos serviços.

13. No entanto, considero oportuno extrair do relatório da equipe respostas de usuários à pesquisa de satisfação, que demonstram incompatibilidades identificadas entre o serviço prestado via Internet e seus desdobramentos no mundo real:

“ (...) Após efetuar o requerimento, tive que imprimir um documento e levar até uma Agência ..., então não entendi porque efetuar o pedido via internet uma vez que teria de ir até uma agência para entregar a documentação, esperar na fila como todos os outros, não receber um protocolo de entrega na agência e o funcionário informar que o pedido ficaria parado aguardando pelo menos 30 dias.

Depois que fiz o requerimento pela Internet, fui ao posto do .... para entregar o requerimento impresso e os documentos. Tive que esperar 3 horas para ser atendido, como todos os presentes. E ninguém da agência sabia como me atender pelo fato de eu ter feito o requerimento pela Internet. O atendente demorou cerca de 1 hora para me liberar e ainda disse que só a chefe dele poderia autorizar o requerimento. Mas a chefe estava afastada do serviço e não poderia me garantir nada. O atendente me confessou que se eu tivesse feito o requerimento direto com ele teria sido bem mais

rápido. Gostaria de sugerir a criação de um -caixa rápido- para receber os casos da Internet (que deveriam ser rápidos).(…)"

13. A informação acima aponta para a lamentável realidade das longas filas a que precisam se sujeitar os cidadãos à espera de atendimento. De nada adianta a disponibilização de serviços públicos eletrônicos, quando não há continuidade nos procedimentos para seu atendimento completo.

14. Merece destaque, também, o comentário da equipe relativo à exclusão digital. Conforme salientado pela equipe, uma cultura de governo eletrônico nos órgãos da Administração Pública seria capaz de evidenciar a Internet como um importante canal de prestação de serviços públicos. Ressalto que a inclusão digital foi tema abordado por esta Corte de Contas no TC 010.889/2005-5, que tratou de auditoria operacional realizada no Fundo de Universalização de Serviços de Telecomunicações - Fust. Abaixo, reproduzo trecho do Relatório da Unidade Técnica adotado pelo Ministro-Relator Ubiratan Aguiar ao apreciar o processo:

“(…) Diante do exposto nesta subseção, é forçoso chegar às seguintes conclusões:

- o fato de as iniciativas de inclusão digital persistirem dispersas e sem um orçamento relevante caracteriza falta de prioridade do governo federal para o assunto;

- o acesso à internet, elemento essencial das diversas iniciativas de inclusão digital, ainda não está equacionado de forma satisfatória;

- o Gesac, da forma como está implementado hoje - por meio de satélite -, é uma solução ineficiente para atender às diversas outras iniciativas, as quais exigem flexibilidade na escolha dos locais de atendimento;

- constatamos um descompasso entre a retórica e a prática do governo federal que, apesar de anunciar há mais de um ano a integração das ações, até o presente momento não apresentou resultados relevantes que demonstrassem uma política integrada de inclusão digital.(…)”

15. Naquela ocasião, o Tribunal emitiu recomendação à Casa Civil da Presidência da República para que:

“(…)”

9.1.1. formule, no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, contados da ciência deste acórdão, as políticas, diretrizes e prioridades para aplicação dos recursos do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações - Fust, que deverão contemplar, prioritariamente, os seguintes aspectos:

(…)”

9.1.1.2. definição de quais ações governamentais do Programa de Inclusão Digital serão beneficiadas pela aplicação dos recursos do Fust, visando maior integração da ação governamental, conforme prescreve o Decreto n.º 5.581/2005;

(...)

9.2.4. avalie e acompanhe a atuação do Ministério das Comunicações na elaboração dos estudos e documentos mencionados no item 9.1.1 acima, em especial quanto à integração das ações governamentais relacionadas ao Programa de Inclusão Digital mencionado no Decreto nº 5.581/2005;(..."

16. Desse modo, entendo que a barreira na implementação das diretrizes do Programa Governo Eletrônico causada pela exclusão digital poderá ser acompanhada no âmbito daquele processo.

17. É importante destacar, ainda, as boas práticas identificadas que podem contribuir para aperfeiçoar as atividades do Programa, como a aprovação dos padrões de interoperabilidade de governo eletrônico, e-Ping, que possibilitará a interação dos órgãos das esferas federal, estadual e municipal e a sociedade em geral. Ressalto que, atualmente, os serviços e informações prestados pelo Programa são, basicamente, relativos ao governo federal.

18. Por derradeiro, tendo em vista o despacho da Adfis, noticiando a alteração do nome da instituição responsável pelo registro e manutenção dos domínios de Internet terminados em “.br”, antes a cargo da Fapesp, agora sob responsabilidade do Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR - NIC.br, entendo que a proposta de equipe deve sofrer pequeno ajuste no texto, no que se refere à instituição de mecanismos de controle sobre a criação e extinção de domínios do Governo Federal.

Ante o exposto, acolhendo a proposta da equipe de auditoria e os pareceres uniformes da Adfis, VOTO no sentido de que seja adotado o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Plenário.

T.C.U., Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 9 de agosto de 2006.

VALMIR CAMPELO

Ministro - Relator

## **Acórdão**

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que versam sobre Relatório de Auditoria Operacional no Programa Governo Eletrônico, no que se refere à contribuição de suas ações para a oferta de serviços públicos eletrônicos diretamente ao cidadão.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno, em:

9.1. recomendar à Casa Civil da Presidência da República que:

9.1.1. institua portal único de governo eletrônico, cujas alterações de conteúdo, relativas aos serviços, estejam sob a responsabilidade de uma única unidade governamental, órgão ou setor;

9.1.2. defina, formalmente, os responsáveis pelo desenvolvimento, gerência e manutenção do portal indicado no item anterior;

9.1.3. reveja o modelo institucional do Programa Governo Eletrônico, especialmente no que diz respeito aos seguintes aspectos:

9.1.3.1. periodicidade das reuniões da(s) instância(s) de formulação da política que compõe(m) o modelo adotado;

9.1.3.2. instância(s) capaz(es) de emitir normas sobre o tema governo eletrônico, com força normativa para os órgãos da Administração Pública Federal (APF);

9.1.3.3. papel da Subsecretaria de Comunicação Institucional da Secretaria-Geral da Presidência da República (Secom) na formulação e implementação da política de governo eletrônico, tendo em vista as atribuições da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SLTI/MP) como Secretaria-Executiva do Comitê Executivo do Governo Eletrônico (CEGE) e órgão de gerência do programa orçamentário Governo Eletrônico (8002);

9.1.3.4. após a definição do modelo institucional a ser adotado, observe a necessidade de emitir, formalmente, normas para a política de governo eletrônico, sempre que haja necessidade de sua observância pelos órgãos da APF;

9.2. recomendar à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, como Secretaria-Executiva do CEGE e como órgão gestor do programa Governo Eletrônico (8002), que:

9.2.1. mantenha atualizada a lista de representantes dos órgãos da APF junto ao Programa;

9.2.2. formalize os resultados das discussões dos grupos de trabalho e Comitês Técnicos, disponibilizando seu conteúdo no sítio do Programa e no Portal Governo;

9.2.3. promova discussões presenciais e virtuais dos grupos de trabalho e Comitês Técnicos sobre os respectivos temas de interesse, permitindo o acesso às discussões em andamento e a seus resultados a todos os gestores da APF envolvidos com governo eletrônico, participantes ou não dessas discussões;

9.2.4. mantenha atualizada a relação dos sítios gerenciados pelo Governo Federal e seus respectivos responsáveis (e substitutos), disponibilizando tais informações no Portal Governo, preferencialmente, ou em outro canal de divulgação pública e acessível;

9.2.5. requeira, dos órgãos da APF, a designação de responsável pelo sítio governamental (e respectivo substituto), em observância ao art. 9º da Resolução CEGE nº 7/2002;

9.2.6. defina cronograma de implementação do Plano Nacional de Desenvolvimento de Governo Eletrônico, com os serviços eletrônicos prioritários que devem ser implementados ou reformulados no canal Internet;

9.2.7. mantenha atualizadas, em sítio mantido pelo Programa Governo Eletrônico, as diretrizes estabelecidas para a política, detalhando a forma como devem ser implementadas, os recursos e as organizações envolvidas, além de informações sobre o cumprimento das metas estabelecidas e as práticas adotadas nos diversos órgãos na solução dos problemas;

9.2.8. dê publicidade aos documentos gerados pelo Programa e divulgue-os diretamente aos representantes dos órgãos da APF junto ao Programa;

9.2.9. identifique e divulgue ferramentas, técnicas e boas práticas que auxiliem os gestores no projeto de páginas e que atendam às recomendações propostas nos documentos gerados pelo Programa;

9.2.10. defina mecanismos de incentivo à implementação de serviços eletrônicos considerados prioritários que contemplem órgãos em estágios incipientes de governo eletrônico;

9.2.11. conclua o projeto de desenvolvimento de indicadores de desempenho e de avaliação dos serviços do Governo Eletrônico, e priorize sua implantação, de modo a realizar avaliações sistemáticas e a obter dados gerenciais acerca da utilização de serviços públicos federais pelos cidadãos;

9.2.12. desenvolva e divulgue instrumentos de monitoramento e avaliação a serem utilizados pela coordenação do Programa e/ou pelos diversos órgãos da Administração, com definição de prazo para sua implantação;

9.2.13. estabeleça cronograma para a elaboração de conjunto mínimo de indicadores de desempenho relativos à prestação de serviços públicos eletrônicos, a serem desenvolvidos pela coordenação do Programa em conjunto com os órgãos da APF, estabelecendo prazo para sua adoção por esses órgãos e tornando públicos os padrões de desempenho medidos;

9.2.14. institua mecanismos de controle, a ser realizado pela coordenação do Programa, sobre a criação e a extinção de domínios do Governo Federal (Administração Pública Federal), em articulação com o Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR - NIC.br;

9.2.15. oriente os órgãos da APF para que identifiquem claramente seu público-alvo e realizem análise de custo-benefício, da demanda e das necessidades desse público antes de implementar novos serviços, considerando a oferta em diferentes canais;

9.2.16. oriente os órgãos da APF para que realizem pesquisas junto aos usuários, após implementação de serviços eletrônicos, e disponibilizem os resultados à coordenação do Programa;

9.2.17 oriente os órgãos da APF para que identifiquem os serviços prioritários sob o ponto de vista do cidadão e avaliem sua adaptação ou implementação na Internet, com fixação de prazos e metas;

9.2.18. monitore e avalie amostras de portais e-gov a fim de orientar aqueles gestores que não tiverem aderido às recomendações propostas nos documentos gerados pelo Programa;

9.2.19. caso seja adotada pela Casa Civil da Presidência da República a recomendação de que trata o item 9.1.1 deste Acórdão, divulgue o portal único de governo eletrônico nos sítios da APF;

9.3. remeter cópia do Acórdão que vier a ser adotado nestes autos, acompanhado dos respectivos Relatório e Voto:

9.3.1. à Chefe da Casa Civil da Presidência da República;

9.3.2. ao Secretário Executivo do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

9.3.3. ao Secretário de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

9.3.4. ao Subsecretário de Comunicação Institucional da Secretaria-Geral da Presidência da República;

9.3.5. ao Secretário Federal de Controle Interno;

9.3.6. ao Secretário da Receita Federal;

9.3.7. aos Secretários Executivos dos Ministérios da Educação, Previdência Social, e Trabalho e Emprego;

9.3.8. aos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal; à Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática, da Câmara dos Deputados; à Comissão de Educação - Subcomissão Permanente de Ciência e Tecnologia, do Senado Federal; e às Comissões de Fiscalização e Controle de ambas as Casas;

9.3.9. aos integrantes da lista disponível no Apêndice IV do relatório de auditoria;

9.4. determinar a realização do monitoramento da implementação deste Acórdão, nos termos do art. 243 do RI/TCU, combinado com o parágrafo 9.2 do Acórdão nº. 778/2003-TCU-Plenário, pela Adfis em conjunto com a Seprog;

9.5. encaminhar, para conhecimento, cópia do Relatório à 2ª Secex;

9.6. arquivar os presentes autos na Adfis.

## **Quorum**

13.1. Ministros presentes: Adylson Motta (Presidente), Marcos Vinícios Vilaça, Valmir Campelo (Relator), Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e Augusto Nardes.

13.2. Auditor convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa.

## **Publicação**

Ata 32/2006 - Plenário

Sessão 09/08/2006

Aprovação 10/08/2006

Dou 11/08/2006 - Página 0