

**Universidade Federal de Santa Catarina**  
**Programa de Pós-Graduação em**  
**Engenharia de Produção**

**Armando Rech Filho**

**SERVIÇOS PÚBLICOS NA INTERNET: NO**  
**INTERESSE MAIOR DO ESTADO OU DO CIDADÃO?**  
**ESTUDO DE CASO DOS SERVIÇOS**  
**AO CIDADÃO DE CURITIBA**

**Tese de Doutorado**

**Florianópolis**  
**2004**

**Armando Rech Filho**

**SERVIÇOS PÚBLICOS NA INTERNET: NO INTERESSE MAIOR DO  
ESTADO OU DO CIDADÃO?  
ESTUDO DE CASO DOS SERVIÇOS AO CIDADÃO DE CURITIBA**

**Tese apresentada ao  
Programa de Pós-Graduação em  
Engenharia de Produção da  
Universidade Federal de Santa Catarina  
como requisito parcial para a obtenção  
do título de Doutor em  
Engenharia de Produção**

**Orientador: Prof. Francisco Antônio  
Pereira Fialho, Dr.**

**Florianópolis  
2004**

## Ficha Catalográfica

Rech Filho, Armando

R96s Serviços públicos na Internet: no interesse maior do Estado ou do Cidadão? Estudo de caso dos serviços ao Cidadão de Curitiba / Armando Rech Filho - Florianópolis: UFSC, 2004. 187p.

Orientador: Francisco Antônio Pereira Fialho, Dr.

Tese (Doutorado) – à Universidade Federal de Santa Catarina, Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção.

1. Serviços públicos 2. Governo Eletrônico 3. Internet  
4. Portal de serviços 5. Foco no Cidadão. I. Tese (Doutorado) II. Título III. Universidade Federal de Santa Catarina. Engenharia de Produção.

CDD 001.6353

**Armando Rech Filho**

**SERVIÇOS PÚBLICOS NA INTERNET: NO INTERESSE MAIOR DO  
ESTADO OU DO CIDADÃO?  
ESTUDO DE CASO DOS SERVIÇOS AO CIDADÃO DE CURITIBA**

**Esta tese foi julgada e aprovada para a obtenção do  
título de Doutor em Engenharia de Produção no  
Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção  
da Universidade Federal de Santa Catarina**

**Florianópolis, 18 de junho de 2004**

**Prof. Edson Pacheco Paladini, Dr.  
Coordenador**

**Banca Examinadora**

---

**Prof. Francisco Antônio Pereira  
Fialho, Dr. – Orientador**

---

**Prof. Hugo César Hoeschl, Dr.**

---

**Prof<sup>a</sup>. Christianne Coelho de Souza  
Reinisch Coelho, Dra.**

---

**Prof<sup>a</sup>. Valdete Teixeira da Silva, Dra.**

---

**Prof. Alejandro Martins Rodriguez, Dr.**

---

**Prof<sup>a</sup>. Eliete Auxiliadora  
Assumpção Ourives, Dra.**

***Dedico essa tese***

**à minha mulher Luiza e aos meus filhos André, Alexandre  
e Gisele, pela força e pelo apoio que sempre me deram  
nos momentos certos.**

## ***Agradeço***

**a Deus que iluminou o caminho,  
inspirou-me e deu forças para que mais essa obra  
pudesse ser realizada,**

**e a todas as pessoas que, cada uma do seu modo  
particular, contribuíram para os resultados  
dessa Tese.**

## Resumo

RECH FILHO, Armando. **Serviços públicos na Internet: no interesse maior do Estado ou do Cidadão? Estudo de caso dos serviços ao Cidadão de Curitiba.** 2004. 187p. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção, UFSC, Florianópolis.

A Internet vem mudando a vida da sociedade e revolucionando os negócios das organizações. Delimitações de espaço e de tempo deixam de ter significado, e hoje o indivíduo quer interagir com as organizações na hora, no local e na forma de sua preferência. As empresas privadas, movidas pela força da competitividade, aprenderam a tirar proveito da tecnologia para facilitar a vida dos clientes, prestando-lhes serviços de qualidade, com conforto, conveniência e economia de tempo, e com isso conquistando mercados. Na relação com o Estado o indivíduo – mais que cliente – é um Cidadão. Ao contribuir com tributos para sustentar o Estado ele adquire direito aos serviços, assim como a influenciar democraticamente as decisões nas políticas públicas e a avaliar com transparência as ações dos gestores públicos. O objetivo da pesquisa é demonstrar – através de estudo de caso – o estágio de evolução dos serviços públicos prestados pela Internet ao Cidadão residente em Curitiba, pelas três esferas de governo. Como resultado, constata-se que o setor público tem usado com efetividade as mesmas tecnologias empregadas pelas organizações privadas. Entretanto, a conclusão principal é que o direcionamento prioritário dos investimentos dos governos é para os serviços do interesse maior do Estado – como os arrecadatórios ou de controle de trânsito – e não para os serviços do interesse maior do Cidadão, como os da saúde ou da educação. O foco ainda é o Estado, e não o Cidadão. O mesmo poder que o Cidadão conquistou na relação com as organizações privadas não encontra seu paralelo na relação com o Estado, que não usa os programas de Governo Eletrônico para favorecer o exercício pleno da cidadania. Com base nas razões que levam à diferença de estágio de evolução dos serviços na Internet entre os dois segmentos de interesse maior, e na ausência de uma adequada integração de processos – que possibilitaria ofertar serviços públicos em uma única interface *web* – são feitas recomendações para, havendo vontade política, conduzir uma transformação nesse cenário.

**Palavras-chave:** Serviços públicos. Governo Eletrônico. Internet. Portal de serviços. Foco no Cidadão.

## Abstract

RECH FILHO, Armando. **Serviços públicos na Internet: no interesse maior do Estado ou do Cidadão? Estudo de caso dos serviços ao Cidadão de Curitiba.** 2004. 187p. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção, UFSC, Florianópolis.

The Internet has changed society's lifestyle and it is revolutionizing business at the organizations world. There are no longer limits of time and space: nowadays the individual wants to interact with organizations at time, place and way of his preference. Private companies, driven by competitive forces, have learned to take advantage of technology in order to ease their customer's lives, offering them quality services aligned with comfort, convenience and time savings, therefore increasing the company's market share. In his relationship with the State, the individual – more than a customer – is a Citizen. While contributing with tributes to support the State, the Citizen is entitled to a set of services, and has the right to influence decisions on public policies in a democratic way, as well as to evaluate the actions of public managers with transparency. The objective of the research is to demonstrate – by means of a case study – the evolution stage of public services delivered through the Internet to the Citizen of the city of Curitiba by the three governmental layers. As a result, it has been confirmed that the public sector has used with effectiveness the same technologies employed by private organizations. However, the main conclusion is that the priority in investments has been given to those services with major importance to the State – such as revenue or traffic control – instead of those of major importance to the Citizen, such as healthcare or education. The focus is still the State, not the Citizen. The Citizen doesn't find, therefore, a parallel between the power he has acquired over the private organizations and the one he has in his relationship with the State, that doesn't make use of Electronic Government programs to assist the individual in the full exercise of his citizenship. Based on the reasons that lead to the evolution gap between the Internet services of these two key segments, and in the absence of a proper integration of processes – which would allow for the availability of public services in a unique web interface – recommendations are proposed to, provided there is political goodwill, promote a transformation in this scenario.

**Keywords:** Public services. Electronic Government. Internet. Services portal. Citizen focus

## Sumário

<b>Lista de Quadros .....</b>	<b>xii</b>
<b>Lista de Siglas .....</b>	<b>xiii</b>
<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>15</b>
1.1 Problema de pesquisa .....	15
1.2 Justificativa .....	19
1.3 Limitações .....	23
1.4 Objetivos.....	23
1.4.1 Objetivo geral .....	23
1.4.2 Objetivos específicos.....	23
1.5 Hipóteses .....	24
1.6 Estrutura do trabalho.....	24
<b>2 OS SERVIÇOS PÚBLICOS E OS INTERESSES DO ESTADO E DO CIDADÃO .....</b>	<b>26</b>
2.1 Relação entre Estado e Cidadão: direitos e deveres .....	26
2.2 A Responsabilidade do Estado pelos serviços públicos .....	30
2.3 Perspectivas da prestação de serviços públicos.....	35
<b>3 SERVIÇOS PÚBLICOS NA INTERNET: INSTRUMENTO DE TRANSFORMAÇÃO DA RELAÇÃO ESTADO E CIDADÃO .....</b>	<b>43</b>
3.1 Os efeitos da Internet na sociedade .....	43
3.2 Os serviços das organizações privadas na Internet.....	47
3.2.1 A Internet no comércio eletrônico .....	48
3.2.2 A Internet como estratégia das organizações.....	49
3.2.3 O poder do cliente na Internet .....	50
<b>3.3 Migrando a prática dos serviços privados na Internet para os serviços públicos .....</b>	<b>53</b>
3.3.1 Porque a Internet pode ser usada no serviço público.....	53

3.3.2	As novas exigências do Cidadão .....	55
3.3.3	Melhorando a relação do Estado com o Cidadão.....	57
<b>3.4</b>	<b>A aplicação da Internet para os serviços públicos.....</b>	<b>59</b>
3.4.1	O governo chega mais tarde .....	59
3.4.2	A Internet para a melhoria do serviço público .....	62
3.4.3	O Governo Eletrônico evolui no Brasil.....	64
3.4.4	O foco no Cidadão na integração dos processos.....	67
3.4.5	Oportunidades providas pelo Governo Eletrônico .....	73
<b>3.5</b>	<b>A segurança deixa de ser obstáculo para os serviços públicos na Internet.....</b>	<b>75</b>
<b>3.6</b>	<b>Preparando o Cidadão para o mundo do Governo Eletrônico.....</b>	<b>79</b>
<b>4</b>	<b>REFERÊNCIAS PARA A PESQUISA .....</b>	<b>86</b>
4.1	Modelo para classificação de serviços em portais Internet.....	86
4.2	Portais para referência .....	92
4.3	Barreiras e estratégias para o Governo Eletrônico .....	96
<b>5</b>	<b>METODOLOGIA DE PESQUISA .....</b>	<b>100</b>
5.1	Caracterização da pesquisa.....	100
5.2	Amostras e procedimentos para coleta dos dados .....	100
5.3	Tratamento dos dados coletados.....	106
5.4	Descrição do campo de pesquisa para o estudo de caso .....	109
<b>6</b>	<b>ANÁLISE, DISCUSSÃO DOS RESULTADOS E PROPOSTAS.....</b>	<b>112</b>
6.1	A Internet tem potencial para transformar a relação do Estado com o Cidadão.....	112
<b>6.2</b>	<b>O Governo Eletrônico prioriza serviços do interesse maior do Estado ..</b>	<b>116</b>
6.2.1	Estágio de evolução dos serviços de Arrecadação de Tributos .....	117
6.2.2	Estágio de evolução dos serviços de Trânsito .....	121
6.2.3	Estágio de evolução dos serviços de Saúde .....	125
6.2.4	Estágio de evolução dos serviços de Educação Fundamental e Média.....	130

6.2.5	Avaliação das diferenças de estágios de evolução .....	133
6.3	Razões da defasagem de estágio de evolução .....	141
6.4	Estratégias para ampliação dos serviços públicos na Internet com foco no Cidadão.....	154
7	CONCLUSÃO.....	159
	REFERÊNCIAS .....	163
	APÊNDICE – MODELOS DE QUESTIONÁRIOS PARA PESQUISA .....	173

## Lista de Quadros

Quadro 01 – Programas de Governo Eletrônico com estágios de evolução equivalentes entre serviços no interesse maior do Estado e do Cidadão.....	96
Quadro 02 – Modelo para classificação de serviços em portais Internet.....	107
Quadro 03 – Modelo de quadro para classificação de processos de serviço....	108
Quadro 04 – Modelo de quadro para avaliação de estágio de evolução de serviços.....	108
Quadro 05 – Classificação dos processos de Arrecadação.....	119
Quadro 06 – Estágio de evolução dos serviços de Arrecadação ao Cidadão de Curitiba.....	121
Quadro 07 – Classificação dos processos de Trânsito.....	123
Quadro 08 – Estágio de evolução dos serviços de Trânsito ao Cidadão de Curitiba.....	125
Quadro 09 – Classificação dos processos de Saúde.....	128
Quadro 10 – Estágio de evolução dos serviços de Saúde ao Cidadão de Curitiba.....	129
Quadro 11 – Classificação dos processos de Educação Fundamental e Média.....	131
Quadro 12 – Estágio de evolução dos serviços de Educação Fundamental e Média ao Cidadão de Curitiba.....	133
Quadro 13 – Estágios de evolução dos serviços públicos prestados ao Cidadão de Curitiba na Internet.....	134
Quadro 14 – Visão dos gestores dos processos de negócio dos órgãos quanto às potencialidades da Internet (%).....	145
Quadro 15 – Visão dos gestores de tecnologia da informação e comunicação e dos gestores de Governo Eletrônico quanto às potencialidades da Internet (%).....	147
Quadro 16 – Indicativos de inércia a mudanças nos órgãos (%).....	150
Quadro 17 – Indicativos dos interesses e motivações dos órgãos (%).....	152

## Lista de Siglas

ANAO	Australian National Audit Office
ASPA	American Society for Public Administration
BPRV	Batalhão de Polícia Rodoviária
BPTRAN	Batalhão de Polícia de Trânsito
CNPJ	Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica
COFINS	Contribuição para Seguridade Social
CPF	Cadastro de Pessoas Físicas
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
CPPI	Conselho do Pacífico para Políticas Internacionais
CSSL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
DER	Departamento de Estradas de Rodagem
DENATRAN	Departamento Nacional de Trânsito
DETRAN	Departamento de Trânsito do Paraná
DIRETRAN	Diretoria de Trânsito da URBS Curitiba
DPRF	Departamento de Polícia Rodoviária Federal
EECF	Equipamentos Emissores de Cupom Fiscal
e-GOV	Electronic Government (Governo Eletrônico)
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
ICP	Infra-estrutura de Chaves Públicas
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
IR	Imposto sobre a Renda
IRPF	Imposto sobre a Renda de Pessoas Físicas
IRPJ	Imposto sobre a Renda de Pessoas Jurídicas
ISO	International Organization for Standardization
ISS	Imposto Sobre Serviços
ITBI	Imposto sobre a Transmissão Intervivos de Bens Imóveis
ITCMD	Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis por Causa <i>Mortis</i> e Doações

JARI	Junta Administrativa de Recursos de Infrações
NOAS	Norma Operacional da Assistência à Saúde
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PIB	Produto Interno Bruto
PIS/PASEP	Contribuição para o Programa de Integração Social
PKI	Public Key Infrastructure
SAC	Serviço de Atendimento ao Cidadão
TIC	Tecnologia da Informação e Comunicação
UN	United Nations
UNDPEPA	United Nations Division for Public Economics and Public Administration

# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 Problema de pesquisa

As funções do Estado compreendem a definição das leis e fiscalização do seu cumprimento, imposição da justiça, manutenção da ordem, defesa do país, representação do país no exterior, policiamento, formulação de políticas públicas nas áreas econômicas e sociais, arrecadação de impostos e a transferência desses recursos para a educação, saúde, assistência social, previdência social, defesa do meio ambiente, da cultura e para outras áreas do interesse da sociedade (BRESSER PEREIRA, 1998a).

Para essa pesquisa faz-se um recorte das obrigações do Estado, concentrando-se os estudos na prestação dos serviços públicos, que envolvem uma relação direta entre o Estado e o Cidadão, nas funções de arrecadação e de transferência de parte desses recursos para o atendimento às suas demandas. Esses serviços são realizados pelos governos nas três esferas: federal, estadual e municipal.

Os serviços destinados à realização e ao controle da arrecadação dos tributos, como os serviços das Secretarias de Fazenda e dos Detrans, podem ser categorizados como de interesse maior para o Estado do que para o Cidadão. Não se pode afirmar que estes serviços também não sejam indiretamente do interesse do Cidadão, porque quanto mais eficiente for o processo arrecadatário, de mais recursos o Estado disporá para atender às demandas da sociedade. Uma segunda categoria compreende os serviços que são de interesse maior do Cidadão, aqueles a que ele tem direito por ter contribuído compulsoriamente com os tributos, incluindo a educação, a saúde, a segurança pública.

A prestação dos serviços públicos ao cidadão é estabelecida de forma unilateral por parte do Estado, que diante de um mercado cativo à sua mercê pode explorá-lo conforme a sua vontade, buscando no aumento dos tributos a forma de compensar as suas ineficiências. Não se pergunta ao Cidadão quais são as suas demandas, como é a qualidade dos serviços que ele recebe, qual grau de esforço que emprega para obtê-los. Kettl (1998) mostra que “(...) como muitos programas oficiais constituem monopólio, o cidadão fica sem escolha quanto ao local ou o modo de receber os serviços.”. Percebem-se, no cotidiano, reclamações da qualidade dos serviços públicos, principalmente das classes mais carentes da sociedade. Muitos serviços são prestados hoje de forma arcaica, do mesmo modo

como foram concebidos há muitos anos. Enquanto isso, fica cada vez mais difícil para a sociedade suportar a escalada da carga tributária imposta pelo Estado.

Essa insatisfação leva ao crescimento da migração de certos serviços públicos, dentre aqueles que são possíveis, para a sociedade privada, mais notadamente nas áreas de educação e saúde. O Cidadão que usufrui destes serviços, uma parcela de maior poder aquisitivo da sociedade, acaba pagando duas vezes: uma para o Estado, porque continua a contribuir com os mesmos tributos, e outra para o prestador do serviço privado. Muitos tributos são pagos por toda a sociedade compulsoriamente, enquanto outros são pagos pelo Cidadão quando demanda por um serviço.

Por estar inserida num contexto de acelerada evolução tecnológica, a sociedade tende a sair de uma posição passiva, de aceitar as imposições do Estado, e começa a ser com ele mais exigente, requerendo uma transformação na prestação dos serviços públicos da mesma forma que vem ocorrendo com os serviços que recebe das organizações privadas.

Os avanços da tecnologia vêm transformando os hábitos de vida da sociedade, criando permanentemente novas necessidades para o mercado, onde as organizações privadas competem de forma leonina para manterem suas participações ou, às vezes, até para sobreviverem. A tecnologia da informação e comunicação, mais notadamente a partir do advento da Internet, na década passada, tem sido o grande motor destas transformações. Destruindo barreiras do tempo e do espaço, a versatilidade da Internet cria um ponto de encontro comum, constitui-se no próprio mercado, onde os pontos de distribuição de produtos e serviços estão disponíveis 24 horas por dia nas telas dos computadores do Cidadão, no conforto dos seus escritórios ou residências. Quando e onde quer que esteja o Cidadão, uma gama cada vez maior de produtos e serviços é colocada à disposição para satisfazer suas necessidades, e isso amplia a competitividade entre as organizações (CAIRNCROSS, 2001).

A questão que o pesquisador coloca é por que o Cidadão não pode usufruir em sua relação com o Estado dos mesmos benefícios que a evolução tecnológica lhe propicia no mercado privado? Apesar de reconhecer que os governos têm características diferentes das empresas privadas, Osborne e Gaebler (1994) defendem que o fato de possuir um mercado cativo não desobriga o Estado de ser empreendedor, buscar eficiência em seus processos administrativos, reduzir seus

custos, prover transparência dos seus atos à sociedade e prestar serviços ao Cidadão com a mesma agilidade, qualidade, eficiência, conveniência, conforto e custos com os quais seriam prestados, se assim fosse possível, pela sociedade privada.

Em que pese mais lento que na sociedade privada (CAIRNCROSS, 2001), é inegável o avanço do Estado no uso da tecnologia da informação e comunicação para a melhoria da eficiência dos seus processos internos, para reduzir custos, porém ainda são poucos os resultados visíveis para o conforto e para a melhoria de vida da sociedade. O que se denomina “Governo Eletrônico” é a forma que o Estado tem encontrado em todo o mundo para criar um novo canal para colocar seus serviços à sociedade através da Internet, tornando-os mais eficientes e mais adequados às necessidades do Cidadão (HEEKS, 1999). Ele “(...) pode oferecer inúmeras possibilidades de melhorar a forma como o setor público de uma nação responde às necessidades básicas de seus cidadãos.” (RONAGHAN, 2001, p.3).

Governo Eletrônico, na sua definição mais abrangente, significa práticas e serviços de governo implementados com a aplicação da tecnologia da informação e comunicação (FOUNTAIN, 2003), o que acontece praticamente desde a existência dos primeiros computadores. O termo, no entanto, somente passa a ser usado mais recentemente a partir do advento da Internet. Falar em Governo Eletrônico hoje, praticamente significa falar no uso da Internet para a disponibilização de informações e de serviços públicos à sociedade (RONAGHAN, 2001), em que pese ela seja apenas o meio de acesso a uma complexa estrutura de tecnologia de informação e comunicação.

Os serviços de Governo Eletrônico são disponibilizados através de um portal na Internet, que e-Envoy (2002a, p.10) define como:

(...) uma interface eletrônica entre os Cidadãos e o governo. Ele será acessado através de tecnologias baseadas na Internet, usa portais *web* para trazer informações integradas e um *gateway* para prover uma interface comum para os sistemas operados pelos departamentos e agências.

Na retaguarda do portal, e portanto transparente para o Cidadão, encontra-se uma infra-estrutura tecnológica montada para assegurar o acesso aos serviços e às informações. A base do Governo Eletrônico é constituída por uma estrutura de serviços, disponibilizada através de sistemas de informação que modelam os processos de negócio, e utilizam bases de dados para o armazenamento das

informações e ferramentas inteligentes de engenharia do conhecimento para o seu acesso. Esses sistemas apóiam-se sobre uma base de hardware e de software, integrada por uma rede de comunicação de dados. Parte dessa rede é a Internet, de acesso público e universal, capaz de chegar aos recantos mais longínquos da terra. (HOESCHL, 2003; VINTAR; KUNSTELJ; LEBEN, 2003).

Para efeito dessa pesquisa faz-se um recorte na abrangência do conceito de Governo Eletrônico, pois não interessa discutir os aspectos da tecnologia da informação e comunicação para resolver a eficiência interna da administração pública, mas sim a sua utilização para a melhoria da efetividade dos serviços ao Cidadão.

A observação assistemática do pesquisador, em mais de vinte anos de experiência como gestor de tecnologia em empresa pública de tecnologia da informação e comunicação, vivenciando nos últimos cinco anos os processos de implantação de programas de Governo Eletrônico no país, leva-o à percepção que os avanços são significativos nos serviços públicos providos com a finalidade de arrecadação e de controle da sociedade, ou seja, nos serviços que são do interesse maior do Estado do que do Cidadão. Exemplo marcante é o controle de entrega das declarações do imposto sobre a renda no Brasil, possivelmente um dos mais avançados do mundo (SORIMA; ABOS, 2003). Outro exemplo é a redução do custo do processo de pagamento do IPVA (Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores) de R\$ 21,38 para R\$ 0,66 que o governo do estado de São Paulo obteve a partir da sua implantação no Governo Eletrônico, além de aumentar a arrecadação em 300%, entre 1994 e 2002, quando a frota aumentou em apenas 33% (FERRER, 2004). A mesma evolução parece não ocorrer para a gama de serviços que é prestada no interesse maior do Cidadão, aqueles que lhe são devidos como contrapartida pelos tributos que recolhe compulsoriamente, como saúde, educação, segurança.

A mesma avaliação parece estar contida na entrevista do novo presidente da Empresa Federal de Processamento de Dados – SERPRO concedida ao periódico Computerworld (COSTÁBILE, 2003, p.21):

Toda a infra-estrutura que usamos para arrecadar tributos, controlar econômica e financeiramente o País através do Tesouro, da Receita Federal, que todos reconhecem que é boa, pode ser disponibilizada para a área social.

A pesquisa realizada por Bittencourt Filho (2000) nos portais de Governo

Eletrônico dos 26 estados brasileiros mostra uma tabela com os 26 serviços mais ofertados (p.80), na qual constata-se a ausência de serviços ao cidadão nas áreas de educação, saúde, segurança, o que o leva a concluir que “(...) ainda são tímidas as iniciativas de prestação de serviços que facilitam a vida do cidadão” (p.81).

Dois anos mais tarde Akutsu (2002), ao investigar o uso da Internet em 20 portais de governo para fins de *accountability* e democracia, tem a percepção, a partir das respostas a uma de suas perguntas, de que os serviços disponíveis têm o interesse de facilitar a arrecadação. Em dezoito dos vinte portais, são encontrados serviços específicos de arrecadação. Nos demais serviços analisados, o interesse arrecadatório aparece de forma subjacente.

No entanto, na publicidade dada aos programas de Governo Eletrônico na administração pública no Brasil, invariavelmente o apelo maior é a melhoria do serviço ao Cidadão e da sua qualidade de vida. Um exemplo está citado em Oliveira (2003, p.72):

(...) o e-Paraná é o projeto de Governo Eletrônico do Paraná que utiliza a Internet para disponibilizar serviços e informações para a cidadania - o que traduz a postura do governo do estado de realizar uma administração mais voltada para o cidadão – tendo como foco a qualidade de vida da população.

Também Akutsu (2002) conclui, através de entrevista com gestores públicos, que os objetivos dos seus portais na Internet é a melhoria da qualidade dos serviços e a disponibilização de informações ao Cidadão.

Neste contexto, o problema de pesquisa que se pretende responder pode ser assim enunciado: “Os programas de Governo Eletrônico são usados para transformar a relação do Estado com o Cidadão na prestação de serviços públicos que sejam do interesse maior do Cidadão, com estágio de evolução tão avançado quanto são usados para os serviços de natureza arrecadatória e de controle da sociedade?”.

## **1.2 Justificativa**

A visualização de um espaço de transformação possível na qualidade da prestação do serviço público ao Cidadão, mudando de forma significativa a sua relação com o Estado, através do uso das tecnologias da Internet, é a motivação trazida pelo pesquisador para a proposta. Essa transformação é um dos fatores que contribuem para melhorar o conforto e a qualidade de vida do Cidadão,

igualando o que ele vem tendo cada dia mais nos serviços fornecidos pelas organizações privadas.

A atualidade do tema é contemporânea da própria atualidade das tecnologias da informação e comunicação, que estão transformando a vida da sociedade. A Internet saiu dos meios acadêmicos para o mercado há menos de dez anos, para impor mudanças rápidas e drásticas na relação do Cidadão com os seus prestadores de serviços. “O sucesso da Internet pegou muita gente de surpresa. Em 1995 era possível escrever um livro sobre o futuro da indústria dos computadores e das comunicações e mencioná-la apenas ligeiramente.” (CAIRNCROSS, 2001, p.76).

“O tema “Governo Eletrônico” parece ser uma daquelas unanimidades que aparece de vez em quando na história da humanidade. Esclarecidos e inovadores cientistas, empresários e políticos estão enaltecendo sua necessidade e importância. Ele está realmente passando por cima de referenciais culturais, econômicos e religiosos para se afirmar como uma das principais instituições do terceiro milênio.” (HOESCHL, 2003, p.4).

Integrar este contexto de inovação parece constituir-se um caminho sem volta para os governos. É expectativa do pesquisador que a sociedade vai cobrar cada vez mais um novo papel do Estado, por tudo o que tem vivenciado nos anos mais recentes com os avanços movidos pela tecnologia da informação e comunicação baseada na Internet na prestação de serviços pelas organizações privadas.

Em que pese discuta-se a validade do governo adotar as mesmas práticas do setor privado em seus processos de gestão, como mostra Bahiense (2002), há a expectativa que as experiências tecnológicas desenvolvidas pelas organizações privadas no uso da Internet possam ser replicadas para a prestação de serviços no setor público, trazendo ampliação da qualidade dos serviços e redução dos custos. O mesmo autor apresenta uma pesquisa que demonstra os avanços do uso da Internet na relação das secretarias de fazenda, ou finanças como são denominadas em alguns lugares, com o Cidadão, serviço tipicamente do interesse do Estado.

É relevante que se busque a sensibilização e que se induza a vontade política do gestor público para tirar proveito desse momento de transformação por que passa a sociedade. As oportunidades criadas pelos avanços da tecnologia da informação e comunicação, devem contribuir para que as mudanças nos serviços públicos ocorram também no interesse do Cidadão e não somente da

administração pública. Parece ser interessante uma migração do conceito de “governo eletrônico” para “cidadão eletrônico”, colocando o Cidadão no centro das atenções e não mais a máquina administrativa, como são os casos de Cingapura e Victoria, Austrália, descritos por Symonds (2000). Essa visão é uma das contribuições que a pesquisa pretende trazer para a sociedade, tendo-se como expectativa que o Estado como uma organização eficiente, prestando serviços que satisfaçam plenamente os anseios do Cidadão, seja um sonho possível de ser vivido.

A pesquisa agrega valor na proporção em que consegue estabelecer para os gestores públicos, além de uma metodologia de avaliação dos seus programas de políticas públicas, um referencial para a definição das estratégias de implementação dos programas de Governo Eletrônico, levando em conta não só a busca da eficiência da máquina pública como também a satisfação da sociedade. Oferece, por outro lado, caso as hipóteses se confirmem, uma denúncia à sociedade, mostrando ao Cidadão como o emprego da tecnologia da informação e comunicação pode contribuir para a melhoria dos serviços públicos, e que o Estado não está utilizando-a na mesma proporção que a utiliza para aprimorar seus mecanismos arrecadatórios e de controle da sociedade.

O pesquisador ousa propor que o Estado, que usa a tecnologia da informação e comunicação para fazer com que o Cidadão cumpra com os seus deveres, passe a usá-la também para cumprir de forma mais efetiva os seus deveres para com o Cidadão.

Justifica-se a oportunidade do momento pelo fato dos governos estarem ainda em estágios primários de evolução no uso das tecnologias da Internet, como descreve Fountain (2003), para quem as pesquisas que apontem para os investimentos corretos possibilitam economia para o governo e seus contribuintes. Na visão do pesquisador, a aplicação de recursos nos serviços públicos do interesse do cidadão colocado como prioridade nas decisões de investimentos nos programas de Governo Eletrônico é um dos investimentos corretos de que trata a autora.

Poucas ainda são as pesquisas encontradas que estudam o uso da tecnologia da informação e comunicação na administração pública no Brasil, o que também é constatado por autores como Cunha (2000), Akutsu (2002) e Zimath (2003). No entanto o tema está presente na pauta de trabalhos de organismos internacionais

como *United Nations* (RONAGHAN, 2001), *Organization for Economic Co-operation and Development* (OECD, 2003), Conselho do Pacífico para Políticas Internacionais (CPPI, 2002), assim como em programas de pesquisa de centros reconhecidos internacionalmente, podendo ser citado como por exemplo o *National Center for Digital Government da Harvard University* (FOUNTAIN, 2003). É parte integrante também dos planos de reforma de governo em vários países (HEEKS, 1999).

Ao tratar da aplicação da Internet na prestação dos serviços públicos, com o estudo focado na relação de interesses entre Estado e Cidadão como beneficiários, a pesquisa parece ser inédita. O seu desenvolvimento abre o caminho para um processo de avaliação permanente e sistemática da efetividade dos serviços públicos prestados na Internet, na busca do atendimento à satisfação do Cidadão, razão pela qual o Estado existe. O método disponibilizado permite à comunidade científica, e também aos governantes no Brasil, expandir o campo de pesquisa e com isto mudar os paradigmas de investimentos em programas de Governo Eletrônico para que tragam efetivos benefícios à sociedade.

Como “A Engenharia de Produção caracteriza-se como uma engenharia de métodos e procedimentos” e “(...) tem uma abordagem interdisciplinar como suporte da sua construção cognitiva.” (SILVA; MENEZES, 2001, p.45), a inclusão do tema proposto nessa área é pertinente.

A implementação de Governo Eletrônico é uma tarefa que exige a inter-relação entre diversas áreas do saber, não podendo ser focada somente a partir dos conhecimentos da administração de empresas ou da administração pública. Para ser efetivo, e isso significa prover serviços públicos focados no Cidadão, o Governo Eletrônico implica a reengenharia dos processos de governo, sejam eles internos ou na interação entre os departamentos, e a construção de cadeias de valor pela integração desses processos. Implica também a implementação de inovações tecnológicas, calcadas na tecnologia da informação e comunicação, com a criação de redes de informação integradas, sempre com a visão de melhoria da qualidade e da produtividade dos serviços.

### **1.3 Limitações**

A inserção do pesquisador no campo de pesquisa e a sua vivência de mais de 30 anos em empresa de tecnologia da informação e comunicação, trabalhando na empresa responsável pela implantação do programa de Governo Eletrônico do estado do Paraná, pode induzir inconscientemente a direcionamentos tendenciosos, face à cultura adquirida.

A metodologia adotada, o estudo de caso, que pela sua própria definição requer um campo de pesquisa com amostra restrita, não permite generalizar, pois os resultados obtidos podem não ser os mesmos para outra amostra, aplicando o mesmo método. As diferenças de estágio de evolução dos programas de Governo Eletrônico de uma localidade para outra podem ser significativas.

Outra limitação que se percebe é que por ser a área de pesquisa muito nova, os conceitos ainda não estão suficientemente fundamentados empiricamente. O tempo de maturação é pequeno devido à velocidade com que a tecnologia evolui, fazendo com que muitos conceitos atinjam a obsolescência prematuramente.

### **1.4 Objetivos**

#### **1.4.1 Objetivo geral**

Avaliar, através dos programas de Governo Eletrônico disponíveis para o Cidadão residente na cidade de Curitiba, no estado do Paraná, o estágio de evolução dos serviços públicos prestados pela Internet, conforme o interesse maior do Estado e do Cidadão.

#### **1.4.2 Objetivos específicos**

a) Apontar as responsabilidades do Estado na prestação de serviços públicos, identificando-os e classificando-os nas duas categorias de acordo com o interesse maior ao qual atendem, e fazer uma análise da relação entre Estado e Cidadão;

b) Analisar as transformações que o uso da tecnologia da informação e comunicação vêm fazendo na prestação de serviços privados à sociedade e justificar a Internet como instrumento de transformação da relação entre Estado e Cidadão;

c) Investigar experiências de uso da Internet nos programas de Governo

Eletrônico em nível mundial, que implementem a prestação de serviços nas duas categorias de interesse em estudo com estágios de evolução semelhantes, estabelecendo referências para a pesquisa;

d) Demonstrar a defasagem do estágio de evolução, se de fato existe, na disponibilidade na Internet para o cidadão residente em Curitiba, de serviços de interesse maior do Estado, em relação aos serviços prestados no interesse maior do Cidadão;

e) Discutir as razões da defasagem, se de fato ela existe, e recomendar estratégias para transformação do cenário, contribuindo para a melhoria da efetividade dos serviços públicos no atendimento ao Cidadão.

## **1.5 Hipóteses**

a) Assim como as organizações privadas usam a tecnologia da informação e comunicação baseada na Internet para serem competitivas na prestação de serviços em seus respectivos mercados, os programas de Governo Eletrônico podem ser usados para produzir serviços públicos de qualidade, com conforto, conveniência e economia de tempo para o Cidadão;

b) Os programas de Governo Eletrônico usam a Internet para a prestação de serviços nos quais existe interesse arrecadatório e de controle da sociedade com estágio de evolução maior do que para a prestação dos serviços públicos que são do interesse maior do Cidadão;

c) A defasagem do estágio de evolução dos serviços na Internet nas duas linhas de interesse maior estudadas, a do Estado e a do Cidadão, se confirmada pela pesquisa, está pautada na diferença de visão dos dirigentes e lideranças dos órgãos públicos sobre a potencialidade de transformação provida pela tecnologia da informação e comunicação, principalmente pela Internet, na inércia à mudança imposta pela cultura organizacional, e na menor motivação do órgão quando não existe o interesse financeiro.

## **1.6 Estrutura do trabalho**

Para que se cumpram os objetivos estabelecidos para a pesquisa, nos próximos três capítulos é feita a revisão bibliográfica onde se apresentam os elementos necessários para embasar a pesquisa e viabilizar a sua execução.

O capítulo dois posiciona o Cidadão em sua relação com o Estado numa situação ambígua de tomador dos serviços e ao mesmo tempo acionista do Estado; ao contribuir para a sua sustentação ele ganha o direito de influenciar na definição das políticas e cobrar transparência das ações dos gestores públicos. Mostra, com base na constituição brasileira, quais são os serviços da responsabilidade do Estado, classificando-os quanto ao interesse maior a que atendem, ao Estado e ao Cidadão, e analisa as suas deficiências na atualidade e os movimentos de mudança em busca da melhoria.

O capítulo três mostra as transformações que vêm ocorrendo na sociedade em função da disseminação do uso da Internet. Discute como as organizações privadas estão tirando proveito da tecnologia como vantagem competitiva, e com isso gerando hábitos no Cidadão que pressionam o Estado a mudar a sua postura na prestação de serviços. Mostra a viabilidade de migrar os conceitos usados nos serviços Internet das organizações privadas para o setor público e, também, que isso já está acontecendo, apesar do estágio ainda incipiente.

O capítulo quatro investiga e propõe um modelo para classificação de serviços em portais Internet quanto ao estágio de evolução, e busca indícios da existência de portais com as características que o pesquisador deseja, ou seja, portais que implementam serviços públicos com foco no interesse do Cidadão e não somente do Estado. Fechando com uma lista de oportunidades e barreiras para implementação de programas de Governo Eletrônico, constitui-se no referencial para a análise no campo de pesquisa.

Após a revisão bibliográfica, o capítulo cinco apresenta a metodologia de pesquisa, onde definem-se os procedimentos e instrumentos para a coleta e análise dos dados, e as amostras, e descreve-se o campo de pesquisa.

No capítulo seis são analisados e discutidos os resultados da pesquisa, e formuladas proposições para mudança de cenário na prestação dos serviços públicos na Internet, ao mesmo tempo em que são elaboradas recomendações de continuidade dos estudos para desenvolver idéias emersas ao longo dos trabalhos.

## **2 OS SERVIÇOS PÚBLICOS E OS INTERESSES DO ESTADO E DO CIDADÃO**

A relação entre o Estado e Cidadão é mais complexa que a relação entre as organizações privadas e seus clientes. Enquanto nessa última as responsabilidades encerram-se quando é consumada a prestação de um serviço na sua plenitude, na primeira há uma responsabilidade mais duradoura. O Cidadão é mais que um cliente para o Estado, é também o seu acionista porque com ele contribui para a sua manutenção, e assim assume direitos de intervir e influenciar nas decisões para o estabelecimento das políticas públicas e de cobrar transparência dos gestores públicos nas suas ações.

A estrutura burocrática do Estado não reconhece o duplo papel do Cidadão e continua a prestar serviços com foco no interesse dos seus processos internos e não nos interesses do Cidadão, em que pese se acentuem as pressões da sociedade para reverter esse quadro.

### **2.1 Relação entre Estado e Cidadão: direitos e deveres**

O Estado é um ente constituído para organizar a vida social dentro de um limite geográfico, requerendo uma estrutura de gestão e de execução das políticas públicas que venham ao encontro das expectativas da sociedade.

O Estado arrecada tributos da sociedade e os transfere para as diversas atividades que empreende para o cumprimento das suas finalidades. Alguns tributos são compulsórios, recolhidos de toda a sociedade a partir do exercício da atividade econômica, como é o caso do IR (Imposto sobre a Renda), IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados), ICMS (Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços), ISS (Imposto sobre Serviços), COFINS (Contribuições para a Seguridade Social), PIS/PASEP (Contribuição para Programa de Integração Social), CPMF (Contribuição sobre a Movimentação Financeira), CSLL (Contribuição Social sobre o Lucro Líquido) e outros. Esses têm como objetivo remunerar as ações do Estado, voltadas para o interesse coletivo. Outros tributos são recolhidos diretamente de um determinado Cidadão quando da demanda por uma ação do seu interesse particular.

A arrecadação dos tributos, compostos por impostos, taxas e contribuições de melhorias, é prevista na Constituição Brasileira (BRASIL, 1988), sendo as

competências distribuídas entre a união, os estados e os municípios.

Nos Estados democráticos, como é o caso do Brasil, a sociedade elege os seus representantes e a eles atribui o direito legítimo e o poder de agir em seu nome, no sentido de preservar os fundamentos constitucionais (BRASIL, 1988). Na medida em que elege e delega autoridade aos formuladores e gestores das políticas públicas, o Cidadão tem o direito de deles requerer transparência e prestação de contas dos seus atos (KETL, 1998).

Os direitos que o Cidadão detém por eleger e delegar autoridade aos seus representantes e por financiar o exercício do poder constituído, podem ser distribuídos em três grandes categorias: o direito democrático de influenciar a elaboração das políticas públicas, o direito de cobrar dos gestores públicos a transparência das suas ações da aplicação dos recursos que a eles são confiados pela sociedade e o direito de receber serviços, conforme os preceitos constitucionais. Para que a cidadania seja exercida de pleno direito por toda a sociedade, o Estado tem o dever de facilitar o acesso às informações e aos serviços públicos, assim como criar mecanismos para ouvir o Cidadão.

Da Constituição Brasileira (BRASIL, 1988) extrai-se:

Art. 1. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos:

I – a soberania;

II – a cidadania;

III – a dignidade da pessoa humana;

IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V – a pluralidade partidária.

*Parágrafo único.* Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. (p.2).

Art. 5. (...)

XXXIII – todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado; (p. 3).

Art. 6. São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (p.7).

A postura do Cidadão simplesmente como cliente do Estado, da mesma forma que ele o é das organizações privadas, é uma simplificação da realidade que lhe

extirpa os demais direitos. A partir do momento em que o Cidadão tem responsabilidades de contribuir para sustentar as operações do Estado, além de cliente dos serviços ele se torna ao mesmo tempo seu proprietário, e as relações tornam-se mais complexas.

Coutinho (2000, p.41) ao analisar os novos modelos de administração pública gerencial, preconizados nas agendas de reforma do Estado, observa que “Vale notar que o caráter mais democrático da nova gestão pública faz referência exatamente à sua orientação ao público, além da participação dos cidadãos e controle social da gestão”.

Symonds (2000) também entende da mesma forma, ressaltando que hoje muito se aplica em programas de Governo Eletrônico para a disponibilização de serviços ao Cidadão, mas que há outra dimensão importante a considerar. O autor cita David Agnew, diretor executivo do programa de Governança na Economia Digital, em Toronto, parceria entre setores público e privado:

Você não pode construir uma cerca em torno do cidadão como simplesmente um consumidor ou cliente dos serviços do governo. O mesmo cidadão é também um proprietário ou acionista do governo. Na era digital, as pessoas têm habilidade para comunicar-se, participar e adicionar valor. (p.22).

A partir da Internet, o Cidadão deve ser encorajado a exercer a sua cidadania na plenitude, participar de referendos, que podem ser feitos com maior frequência e a custos muito baixos, conversar com os seus eleitos, dentre outras ações no sentido de fortalecer a democracia Fountain (2003).

Essa segunda dimensão é tratada por Akutsu (2002), que faz um estudo da tecnologia da informação e comunicação como facilitadora na relação Estado-Cidadão quanto ao exercício dos direitos da democracia, e da transparência nas ações e na aplicação dos recursos públicos no Brasil. O autor confirma que o uso da Internet está contribuindo para ampliar a participação democrática, e que na medida que os governos intensifiquem o seu uso para a disponibilização de informações e serviços ao Cidadão, essa participação tende a aumentar. Quanto à transparência, conclui que os resultados ainda são pobres, mas que existem casos isolados que evidenciam o potencial de uso da tecnologia.

A presente pesquisa aborda o uso da tecnologia da informação e comunicação para a terceira categoria de direitos do cidadão, a prestação dos serviços públicos, focando a Internet como canal de distribuição para o Cidadão, não abordando,

portanto, as outras áreas do seu relacionamento com o Estado.

A relação entre Estado e Cidadão na prestação de serviços é dicotômica, uma vez que:

A administração pública gerencial vê o Cidadão como contribuinte de impostos e como cliente dos seus serviços. Os resultados da ação do Estado são considerados bons não porque os processos administrativos estão sob controle e são seguros, como quer a administração pública burocrática, mas porque as necessidades do cidadão-cliente estão sendo atendidas. (BRASIL, 1995, p.23).

Na administração pública burocrática vigente, essa dicotomia gera um conflito permanente de interesses entre Estado e Cidadão e um distanciamento entre as ações da administração pública e as exigências da sociedade. Essa relação é desequilibrada entre os atores e o Cidadão não é reconhecido em seu duplo papel, como destinatário e ao mesmo tempo proprietário do serviço público. Falco (2000, p.9) afirma que existe

(...) um forte conflito de interesses entre os cidadãos (no papel de principal) e os administradores das empresas de serviços públicos (no papel de agentes); os primeiros forçam o melhoramento da qualidade dos serviços públicos, enquanto os últimos tentam reduzir os esforços destinados a alcançar tal objetivo.

O Cidadão, em todo o mundo, deseja cada vez mais um Estado melhor, menos oneroso e mais responsável. Conforme afirma Ketl (1998, p.99), “Como destinatários dos serviços públicos, os cidadãos sempre acham que o Estado faz pouco; como contribuintes, os cidadãos quase sempre acreditam que se deva reduzir impostos (...)”.

Mintzberg (1996) também expressa essa dicotomia ao formular dois papéis básicos para o Cidadão na sua relação com o Estado. No papel que ele denomina de “cidadão”, o indivíduo tem o direito a receber os serviços de infra-estrutura pública tais como museus, escolas, hospitais, estradas, portos, seguridade social, tribunais; no papel que denomina de “súdito”, os indivíduos têm deveres para com o Estado, como pagamento de impostos e obrigações que podem ser caracterizadas como de controle da sociedade, como serviço militar, obediência às regulamentações, às leis de trânsito. O autor formula ainda dois outros papéis para o indivíduo enquanto tomador de serviços: o de “consumidor”, para alguns serviços meramente comerciais que o Estado presta, competindo com o mercado, como por exemplo a venda de bilhetes de loteria, os serviços postais, e o papel de “cliente”, aplicado para serviços profissionais diferenciados, como educação e saúde.

Para essa pesquisa, as categorias que interessam são as duas primeiras, o “cidadão” com seus direitos e o “súdito” com os seus deveres. As duas outras categorias pressupõem competição no mercado, onde o Cidadão tem opção de escolha pelo serviço público ou privado.

Do diálogo com estes autores, propõe-se a classificação dos serviços públicos em duas grandes categorias, considerando-se o interesse maior a que servem:

a) Interesse maior do Estado: os serviços públicos destinados a fazer com que o Cidadão cumpra as suas obrigações ou deveres, como os necessários à realização e ao controle da arrecadação dos tributos e de controle da sociedade. Não se pode afirmar, entretanto, que alguns desses serviços também não sejam indiretamente do interesse do Cidadão, porque quanto mais eficiente for o processo arrecadatário, de mais recursos o Estado disporá para atender às demandas da sociedade. Inclui-se nessa categoria serviços como os do Ministério da Fazenda, das Secretarias de Fazenda de estados e municípios, Detrans e Tribunais Eleitorais.

b) Interesse maior do Cidadão: os serviços públicos que ele tem direito por ter contribuído compulsoriamente com os tributos, dentre os quais inclui-se educação, saúde, cultura, segurança pública, acesso ao trabalho, seguridade social.

A discussão que se estabelece é quanto o Estado investe na melhoria da efetividade dos serviços ao Cidadão em cada uma das duas categorias. Parte-se da premissa que, assim como o Estado investe em serviços que favoreçam a arrecadação e o controle sobre o “cidadão-súdito”, indispensáveis à consecução dos seus objetivos, ele deve investir na mesma proporção nos serviços onde o “cidadão-cidadão” será o beneficiário direto, oferecendo-lhe a mesma qualidade, conveniência, conforto e economia de tempo. Esse é um dos requisitos para o resgate do equilíbrio nas relações Estado-Cidadão, como apregoa Falco (2000), que se somando ao provimento de facilidades para a transparência das ações e de participação democrática, conduzem ao exercício pleno da cidadania.

## **2.2 A Responsabilidade do Estado pelos serviços públicos**

Como contrapartida pelo legítimo poder constituído pela sociedade para agir em seu nome, o Estado tem como obrigação a prestação de serviços públicos, o que faz através da divisão de responsabilidades entre os poderes executivos das três

esferas, federal, estadual e municipal:

Art. 175. Incumbe ao poder público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos. (BRASIL, 1988, p.73).

Os serviços serão prestados pautados nos seguintes princípios:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e (...). (BRASIL, 1988, p.21).

Apresenta-se na seqüência o conjunto de competências atribuídas ao Estado na prestação dos serviços públicos, conforme a Constituição Brasileira (BRASIL, 1988), do qual será extraída a amostra para pesquisa. Analisando essa lista de serviços, o pesquisador se permite classificá-los de acordo com os interesses a quem atendem prioritariamente:

✓ Os serviços de arrecadação de tributos são tipicamente do interesse do Estado porque implementam mecanismos de controle sobre a sociedade, com o objetivo de ampliar o orçamento público para o cumprimento das suas finalidades. Todo o esforço que o Estado empregar na melhoria do conforto do cidadão na prestação desses serviços, ampliará sua receita;

✓ Os serviços de seguridade social e de previdência social têm os dois componentes, o de arrecadar e o de prestar serviços nas áreas de saúde, educação e previdência. No conceito dessa pesquisa, os dois segmentos de serviço precisam ser analisados separadamente, avaliando-se os investimentos na arrecadação e os investimentos na prestação de serviços no interesse da coletividade;

✓ Os demais serviços podem ser classificados como de interesse exclusivo do Cidadão porque o estado lhe presta por direito, em troca dos valores que dele arrecada, direta ou indiretamente.

#### a) Arrecadação de tributos

Compete às três esferas de governo, a saber:

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

I – impostos;

II – taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição;

III – contribuição de melhoria, decorrente de (...). (p.60).

Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:

I – importação de produtos estrangeiros;

II – exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados;

III – renda e proventos de qualquer natureza;

IV – produtos industrializados;

V – operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários;

VI – propriedade territorial rural;

VII – grandes fortunas, nos termos de lei complementar. (...). (p.62).

Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:

I – transmissão *causa mortis* e doação, de quaisquer bens ou direitos;

II – operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior;

III – propriedade de veículos automotores. (...). (p.63).

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

I – propriedade predial e territorial urbana;

II – transmissão *inter vivos*, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis (...);

III – serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar. (...). (p.65).

## b) Segurança Pública

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I – polícia federal;

II – polícia rodoviária federal;

III – polícia ferroviária federal;

IV – polícias civis;

V – polícias militares e corpos de bombeiros militares. (...). (p.58).

## c) Seguridade Social

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

*Parágrafo único.* Compete ao poder público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos: (...). (p.78).

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito

Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:  
 I – do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:  
 a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho (...);  
 b) a receita ou o faturamento;  
 c) o lucro;  
 II – do trabalhador e dos demais segurados da previdência social (...);  
 III – sobre a receita de concursos de prognósticos. (...). (p.78).

As três áreas que compõem a seguridade social, saúde, previdência social e assistência social, são descritas em separado nos tópicos a seguir:

#### d) Saúde

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. (p.79).

Art. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao poder público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado. (p.79).

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

I – descentralização, com direção única em cada esfera de governo;  
 II – atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;  
 III – participação da comunidade. (...). (p.79).

Art. 30. Compete aos Municípios: (...);

VII – prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população; (...). (p.18).

#### e) Previdência Social

Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a:

I – cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada;  
 II – proteção à maternidade, especialmente à gestante;  
 III – proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;  
 IV – salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda;  
 V – pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge

ou companheiro e dependentes (...). (p.80).

Art. 202. O regime de previdência privada, de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social, será facultativo, baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado, e regulado por lei complementar. (...). (p.81).

## f) Assistência Social

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

- I – a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- II – o amparo às crianças e adolescentes carentes;
- III – a promoção da integração ao mercado de trabalho;
- IV – a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
- V – a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei. (p.82).

## g) Educação

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. (p.82).

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

- I – ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiverem acesso na idade própria;
- II – progressiva universalização do ensino médio gratuito;
- III – atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;
- IV – atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade;
- V – acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;
- VI – oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;
- VII – atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. (...). (p.83).

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º. A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais (...).

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório. (p.83).

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. (p.84).

#### h) Cultura

Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais. (...). (p.85).

#### i) Desporto

Art. 217. É dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não formais, como direito de cada um, (...). (p.85).

#### j) Ciência e Tecnologia

Art. 218. O Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológicas.

§ 1º A pesquisa científica básica receberá tratamento prioritário do Estado, tendo em vista o bem público e o progresso das ciências. (...). (p.85).

#### k) Meio Ambiente

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. (p.87).

### **2.3 Perspectivas da prestação de serviços públicos**

A relação entre Estado e Cidadão na prestação dos serviços públicos é uma relação autoritária de parte do Estado, que explora seu mercado buscando no aumento da arrecadação de impostos e taxas a forma de compensar as suas ineficiências. As definições dos serviços a serem prestados, da forma da prestação, do preço a ser pago, da qualidade dos resultados, são realizadas pelos próprios governos para um mercado cativo, pois o Cidadão, muitas vezes não

possui outras formas de buscar o mesmo serviço. E, quando tem alternativas, paga duas vezes pelo mesmo: para quem o prestou na forma privada, e para o governo que não o prestou na forma pública, já que a parcela que pagou ao prestador não lhe foi retirada da carga de impostos. Não se pergunta ao Cidadão quais são as suas demandas, como é a qualidade dos serviços que ele recebe, qual o seu grau de esforço para obtê-lo. Percebe-se que cada vez mais o Cidadão reclama da qualidade da prestação dos serviços públicos, enquanto não pode mais suportar a escalada de carga tributária que lhe é imposta pelo Estado.

Esta relação autoritária é descrita por Castor (2000), para quem os governantes e a burocracia do Estado brasileiro sempre se consideraram como mentores ou tutores da nação e nunca como instituição a ela subordinada. E a população, em contrapartida, age de maneira reverente e submissa ao Estado, aceitando como natural o fato de ter de recorrer a ele para tudo e vencer barreiras de indiferença, descaso e intolerância para fazer valer os seus direitos mais elementares. Ilustra o autor, afirmando que a população tem de aturar serviços públicos precários, entrar em filas para obter uma senha de consulta médica gratuita, doentes e acidentados esperam para receber atenção médica em hospitais públicos e pais passam dias em vigília na frente das escolas públicas, para conseguirem uma vaga para seus filhos.

Corroborando com esse pensamento, Amorim (2000) o complementa, afirmando que o Estado no Brasil nunca foi obra da sociedade, mas antecedeu à Nação, é centralizador, autoritário e poderoso e, em decorrência, a despreocupação com resultados e o descompromisso com o alcance e a qualidade dos serviços públicos, tornaram-se seus principais atributos.

Bahiense (2002), quando analisa as barreiras para a implementação da tecnologia da informação e comunicação como forma de melhoria dos serviços públicos, afirma que "(...) a maior parte dos custos indiretos dos serviços, ou mesmo dos custos diretos, sempre ficou com os usuários: perda de tempo, custos de informações desconstruídas, retrabalhos, idas e vindas nos meandros da burocracia."

Segundo o plano diretor de reforma do Estado no Brasil (BRASIL, 1995), o interesse público é muitas vezes identificado com os interesses do próprio Estado. A administração volta-se para si própria e para o controle interno, e acaba direcionando parte substancial dos recursos para o atendimento da burocracia do

Estado, rígida e ineficiente, relegando a execução das políticas públicas ao segundo plano. Para Amorin (2000) essa estrutura burocrática, isolada da sociedade e obediente a rígidos procedimentos, é incapaz de fazer frente às mudanças de ambiente, e torna-se impermeável às reivindicações da sociedade.

Morales (1998), quando estuda formas alternativas de execução das políticas públicas, descreve a saúde, educação, assistência e previdência social, proteção ao meio ambiente, o combate ao desemprego e o apoio à cultura como serviços de direitos sociais. Dada a importância política e econômica da sua universalização, e dada à ineficiência ou o desinteresse do mercado privado em fazê-la, o Estado assumiu para si a responsabilidade do seu provimento. Porém, as crises fiscais e a ineficiência da burocracia pública resultaram na precarização dos serviços sociais.

Coutinho (2000, p.41) mostra que em muitos países, inclusive no Brasil, as transformações na relação entre Estado e Cidadão, preconizadas pelas agendas de reforma, são motivadas pela "(...) crise do atendimento ao cidadão. Usuários de serviços públicos se mostravam, recorrentemente, insatisfeitos com a qualidade do atendimento", e que "As razões para a insatisfação com os serviços prestados passam, entre outros problemas, pela ineficiência e ineficácia do atendimento."

Nos últimos anos tem-se assistido no Brasil a uma preocupação crescente, por parte do Estado, com a melhoria dos resultados das ações públicas, buscando-se, por meio de processos de mudança organizacional, estabelecimento de parcerias e de novas práticas de gestão, ampliação dos níveis de eficiência, eficácia e qualidade dos serviços públicos (AMORIN, 2000).

Os estudos de reforma ou modernização do Estado, desenvolvidos nos últimos anos em vários países, apontam para a necessidade do Estado aparelhar-se para trabalhar com maior eficiência e atender aos anseios da sociedade, saindo de um modelo burocrático tradicional para um modelo gerencial. Segundo Amorin (2000), os primeiros modelos, como o desenvolvido na Grã Bretanha no final da década de 1970, visavam primordialmente a eficiência e o aumento da produtividade do aparelho estatal; depois, agregou-se a preocupação com a efetividade e a qualidade dos serviços públicos.

Duas décadas depois, o modelo inglês de atendimento aos anseios da sociedade é discutido por Kolsaker e Lee-Kelley (2004), para quem as ações de implementação das tecnologias da informação e comunicação visam ainda as preocupações com a eficiência interna do Estado. Apesar de todas as reformas

que têm acontecido no setor público, as decisões quanto aos serviços eletrônicos continuam sendo pautadas na visão tecnológica e na cultura burocrática, e não nas necessidades do Cidadão. Para as autoras, ainda há uma distância entre o discurso e a prática.

Não se pretende, como escopo dessa pesquisa, discutir os estudos de reforma de Estado e suas controvérsias, o que é feito por Cunha (2000), mas buscar nesses estudos as evidências da necessidade da ampliação da efetividade e da qualidade na prestação de serviços públicos por parte do Estado ao Cidadão.

Heeks (1999) afirma que as iniciativas de reforma crescem em todos os cantos do mundo, impulsionadas pela utilização de tecnologia da informação e comunicação. Demonstrem em sua obra, já há cinco anos, a existência de 14 projetos em andamento e investimentos da ordem de 35 bilhões de dólares, incluindo nações do dito primeiro mundo e nações em desenvolvimento. Essas iniciativas mostram indícios que as administrações públicas estão com seus modelos de funcionamento esgotados e que precisam ser renovados para cumprir o seu papel perante a sociedade.

Nos estudos sobre “reinvenção do governo” produzidos por Osborne e Gaebler (1994), são discutidas dez premissas básicas para que o governo cumpra com o seu papel de forma eficiente e eficaz, das quais três dizem respeito diretamente à melhoria da prestação dos serviços públicos:

a) governo competitivo: introduzindo a competição na prestação dos serviços, retirando as ineficiências geradas pelo monopólio, incentivando as agências à constante inovação nos serviços, esforçando-se para bem atender ao Cidadão;

b) governo e seus clientes: atendendo às necessidades do cliente e não da burocracia, atendendo-o sem a arrogância da burocracia, tratando-o com atenção, ouvindo-o, dando-lhe importância, levando em consideração os seus valores e as suas expectativas, dando-lhe opção de escolha onde for possível;

c) governo orientado para o mercado: induzindo mudanças através do mercado, estruturando-o para atender aos interesses das comunidades, seja o mercado privado, pela atividade de regulação, ou mesmo o mercado de serviços públicos, prestados diretamente pelo governo.

As outras sete premissas definidas pelos autores podem ser resumidas em três grandes grupos: a focalização maior da sua ação, reduzindo o seu tamanho, de

forma a fazer melhor aquilo que só ele pode fazer, partilhando com a sociedade as demais tarefas; o estilo de administração mais gerencial e menos burocrática, descentralizando as decisões, substituindo as relações hierárquicas pelo uso de equipes de trabalho, ampliando a flexibilidade; o pensamento financeiro focado também na busca de receitas, não só nas despesas, e no trabalho de prevenção para evitar gastar na cura.

Mais tarde, Heeks (1999) reforça a necessidade da melhoria dos serviços públicos quando, ao tratar das agendas de reforma do governo, coloca como uma das 5 propostas o que denomina “marketização”, cujo conceito é o uso das forças de mercado para direcionar as relações entre o Estado e o Cidadão. As forças de mercado, segundo o autor, direcionam a redução de custos e o aumento da eficiência e efetividade na produção dos serviços públicos.

Outros pontos da agenda de reforma preconizados por Heeks (1999) incluem: aumento da eficiência da máquina pública, trabalhando na relação resultados/custos; descentralização da decisão para reduzir custos e criar flexibilidade; transparência de gestão, para o Cidadão exercer maior controle sobre as ações do governo, incluindo a democratização; melhoria nos sistemas de gestão, para otimização do uso dos recursos. Enfatiza a tecnologia da informação como agente de transformação para acelerar a introdução das reformas e reduzir o custo da disponibilização da informação.

O plano diretor de reforma do aparelho do Estado no Brasil (BRASIL, 1995) também traz em suas definições a busca pela qualidade dos serviços públicos, o que está expresso nas suas premissas básicas: “É preciso reorganizar as estruturas da administração com ênfase na qualidade e na produtividade do serviço público (...)” (p.10). Para tanto, aponta dentre as ações inadiáveis “(...) a inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais (...)” (p.16). No mesmo documento, os serviços sociais, exemplificando os da educação e da saúde, são enfatizados como essenciais para o desenvolvimento, para a democracia e para a distribuição de renda.

As outras quatro ações definidas no documento de reforma do Estado no Brasil são: o ajustamento fiscal duradouro, as reformas econômicas orientadas para o mercado de forma a garantir a competitividade internacional, a reforma da previdência social e a reforma do aparelho do estado para aumentar a capacidade

de implementar, de forma eficiente, as políticas públicas (BRASIL, 1995).

A busca da efetividade dos serviços públicos, presente nos modelos de administração gerencial preconizados nas agendas de reforma possui em comum a colocação do serviço ao Cidadão como foco, conforme descreve Coutinho (2000):

O modelo de administração pública gerencial inspirou-se na administração privada, mas manteve uma distinção fundamental que é a defesa do interesse público. Dentro do modelo gerencial, a melhoria da qualidade dos serviços prestados ao cidadão assume um papel muito importante. Tratou-se de abandonar o caráter auto-referido da administração burocrática, voltada exclusivamente aos interesses do aparelho do Estado, para colocar em prática as novas idéias gerenciais, oferecendo à sociedade um serviço público de melhor qualidade, em que todas as atenções são centradas nos cidadãos. (p.40).

A administração pública voltada para o cidadão pode ser definida como um modelo gerencial cujo objetivo é oferecer serviços públicos de maior qualidade, atendendo melhor às demandas dos seus usuários. (p.46).

O mesmo autor conclui ainda pela adequação maior de usar o conceito “foco no cidadão” em lugar de “foco no cliente”, usado pelas organizações privadas. O faz após uma análise realizada sobre as controversas discussões estabelecidas por diversos autores sobre as relações entre produtor e consumidor de serviços nas áreas privada e pública.

Conforme aborda Fountain (1999), o cliente das organizações privadas escolhe, compra, usufrui, paga pelos serviços e a relação termina neste ponto. No setor público, a relação é duradoura pois o Cidadão tem de relacionar-se com o Estado durante toda a sua vida. O setor privado segmenta e diferencia seus clientes, enquanto que no setor público deve ser preservada a igualdade de direito de acesso aos serviços para toda sociedade. A melhoria do serviço privado visa o lucro, quando no setor público deve objetivar o fortalecimento da democracia.

Para o objetivo dessa pesquisa, a distinção entre os termos não faz qualquer diferença, pois o que interessa de fato é o conceito expresso por Bresser Pereira (1998a, p.122) que encerra a discussão:

Ver o cidadão como um cliente significa apenas dar-lhe a devida atenção, dedicar-lhe o respeito que ele não tem nas práticas da administração pública burocrática, auto-referida, voltada para seu próprio poder.

Destaca ainda o autor que o fato do Cidadão ser visto como um cliente é um

direito que ele possui, e isso não minimiza seus outros direitos de participação na política e social. Ketl (1998) corrobora esse pensamento ao afirmar que, em que pese haver discordâncias entre autores quanto a focar o Cidadão como consumidor ou cliente, ninguém discorda que servidores públicos devam ser mais eficientes e, também, que os contribuintes preferem rostos mais amistosos e melhores serviços.

O Cidadão tem direito não apenas a que os serviços prestados pela Estado sejam eficientes, custando o mínimo necessário, mas também a que esses serviços sejam de boa qualidade e acessados de forma conveniente. E o cidadão já começa a esperar essa melhor performance do governo (BRESSER PEREIRA, 1998a; DAWES et al, 1999).

Uma administração voltada para o cidadão deve livrar o usuário do confronto com um labirinto de programas e repartições, bem como uma infinidade de formulários, documentos e critérios processuais para desfrutar dos benefícios a que tem direito. (COUTINHO, 2000, p.60).

Na última década, segundo Fountain (2003), os governos têm focado no redesenho dos seus processos para desenvolver operações que não sejam apenas mais eficientes para si próprio, mas sim que tragam maior resposta para o cidadão. Para isso, segundo Coutinho (2000, p.41),

(...) a administração pública voltada para o cidadão é auxiliada hoje pelas transformações tecnológicas que possibilitam o uso de uma série de instrumentos novos para o atendimento. Os avanços na informática, redes e softwares, e nas telecomunicações trazem grandes benefícios para essa mudança do modelo administrativo.

No setor público, as relações entre o provedor e o consumidor dos serviços são muito mais complexas que na sociedade privada, pois por incluir componentes sociais e políticos o processo de decisão organizacional é diferente. A clientela dos serviços públicos não se caracteriza pela liberdade de escolha de serviços (quando não são compulsórios, as alternativas são poucas), mas sim pelo fato de ser detentora de direitos e deveres inerentes à cidadania. E, dentre os direitos, inclui-se receber serviços com qualidade (AMORIN, 2000; FOUNTAIN, 2003; HEEKS, 1999).

Os cidadãos estão se tornando cada vez mais conscientes que a administração pública burocrática não corresponde às demandas que a sociedade civil apresenta aos governos no capitalismo contemporâneo. Os cidadãos exigem do estado muito mais que o estado pode oferecer. (BRESSER PEREIRA, 1998b, p.24).

Um Governo Eletrônico, ligado em rede, supera as barreiras do tempo e do espaço, podendo oferecer os serviços onde e quando o Cidadão deseja, com maior qualidade, conforto, conveniência e economia de tempo. Além disso, reduz os custos da administração pública. Possibilita criar programas em função das necessidades do Cidadão e não das estruturas do Estado e da conveniência dos servidores públicos (TAPSCOTT, 1996).

A tecnologia da informação e comunicação, centrada na Internet, configura-se como uma oportunidade para o governo, talvez sua única saída, na melhoria da eficiência interna dos seus processos e para alavancar a efetividade dos serviços públicos prestados à sociedade.

### **3 SERVIÇOS PÚBLICOS NA INTERNET: INSTRUMENTO DE TRANSFORMAÇÃO DA RELAÇÃO ESTADO E CIDADÃO**

A tecnologia da informação e comunicação, mais especialmente a Internet constitui-se na maior contribuição para tornar as reformas de Estado viáveis, para melhorar a eficiência dos governos e a efetividade dos serviços ao Cidadão. O uso da Internet reduz os custos da coleta, tratamento e disseminação da informação e do relacionamento com a sociedade. Possibilita criar aplicações que venham ao encontro das demandas efetivas da sociedade, estabelecendo o foco no Cidadão, como pregam as agendas de reforma. A integração e o compartilhamento de informações entre os departamentos de governo, nas diversas esferas, torna a complexidade das estruturas e dos relacionamentos da administração pública transparentes na disponibilização dos serviços ao Cidadão. Além disso, a integração facilita o desenvolvimento conjunto de políticas públicas, que agora podem ter uma maior participação e comprometimento da sociedade, pela nova forma de interação que essa passa a ter com o Estado. E nessa participação interativa, o Cidadão tem mais controle sobre o Estado, que se torna mais transparente e conseqüentemente mais responsável (OECD, 2003).

A mudança na relação entre o Estado e o Cidadão faz parte de um processo mais amplo de mudanças que vêm acontecendo na sociedade nos últimos anos, em decorrência da propagação do uso da Internet em todo o mundo.

#### **3.1 Os efeitos da Internet na sociedade**

O uso da tecnologia da informação e comunicação baseada na Internet vem promovendo transformações na prestação de serviços privados à sociedade. Na última década a Internet se caracteriza como a grande propulsora do desenvolvimento do mundo dos negócios, eliminando as barreiras do tempo e do espaço, trazendo conveniência e conforto para o Cidadão.

O espantoso poder de penetração da Internet é expresso pelas pesquisas realizadas por Cairncross (2001, p.37): “Levou 13 anos para a televisão atingir uma audiência global de 50 milhões de pessoas, 38 anos para o rádio, 74 para o telefone e apenas 4 anos para a *web* atingir o mesmo.”.

Citando não de modo específico a Internet, mas sim um novo sistema de comunicação ligando as pessoas em rede, Castells (1999) aborda o surgimento de

uma nova linguagem universal, a linguagem digital, que promove a integração na produção e distribuição da informação, ao mesmo tempo em que as personaliza para os seus interlocutores. Cria novas formas e canais de comunicação, moldando a vida das pessoas e ao mesmo tempo sendo moldada por ela, de forma interativa. A comunicação em rede, constituindo o que autor denomina de sociedade informacional, muda o modo de viver das pessoas. Possibilita a formação de uma gama enorme de comunidades virtuais, onde a colaboração se dá independentemente da proximidade física dos seus membros, e as informações e o conhecimento difundem-se rapidamente. Na sociedade informacional, a produtividade e a competitividade de indivíduos, organizações e nações, situados em uma economia globalizada, dependem fundamentalmente da capacidade de gerar, processar e aplicar a informação, transformando-a em conhecimento.

Continuando sua análise, Castells (1999) ao abordar a evolução das formas de trabalho na sociedade informacional, prevê para o início deste século uma nova forma de execução das atividades dos escritórios automatizados, o escritório móvel. Isso significa dizer que agora os trabalhadores de uma mesma comunidade organizacional não precisam mais estar presentes no mesmo espaço físico para a consecução de objetivos comuns: podem estar no escritório, em casa, em hotéis, aeroportos, nas ruas. O trabalho colaborativo se faz através de ferramentas de processamento e transmissão da informação, ou seja, através de uma organização dos indivíduos em rede. E, eles não precisam estar na rede ao mesmo tempo. A flexibilidade promovida pela Internet para a interconexão dos indivíduos em rede altera, portanto, as dimensões de espaço e de tempo, que o próprio autor considera como sendo as principais dimensões materiais da vida humana.

Armstrong e Hagel III (1996) analisam o valor das comunidades em rede e mostram que muitas atividades de relacionamento que as pessoas hoje desenvolvem compartilhando um espaço físico, começam a acontecer no espaço virtual da Internet. O que era privilégio das comunidades científicas para troca de experiências e conhecimento, chega hoje a toda sociedade.

Os autores visualizam quatro tipos de comunidades eletrônicas: a) de transação, para os interesses de negócio, onde as pessoas se relacionam para comprar e vender produtos e serviços, podendo nela serem inseridos os relacionamentos com o Estado na obtenção de serviços; b) de interesse, com objetivo mais social do que econômico, provendo interações em tópicos

específicos do interesse comum; c) de fantasia, onde são criados novos ambientes, estórias e personagens distintos da realidade, onde os participantes se inserem para realizar seus sonhos ou fantasias; d) de relacionamento, para trocas de experiências e compartilhamento de relacionamentos interpessoais mais profundos e duradouros.

Outros tipos de comunidades virtuais podem ser instalados a partir dessa estruturação básica mostrada pelos autores, para atender aos interesses da sociedade, das instituições econômicas ou do governo, fazendo uso do espaço democrático e sem fronteiras da Internet.

Na medida em que se expande o conceito de comunidades virtuais e o uso da Internet, haverá uma redução do contato humano direto. Em contrapartida, abre-se a perspectiva de uma comunicação mais intensa, independente da distância imposta pela localização geográfica dos membros da comunidade, que acontece em um ponto de encontro virtual, a um custo muito baixo. Além disso, sem sair do seu local e com o mesmo custo, o indivíduo pode estar ao mesmo tempo participando de mais de uma comunidade virtual. Combinando Internet com as tecnologias da comunicação móvel, o indivíduo pode estar conectado a uma comunidade virtual onde quer ele se encontre (CAIRNCROSS, 2001).

Uma das transformações da dimensão espacial é o desaparecimento da demarcação entre local de trabalho e casa. Com o avanço da tecnologia da informação e da comunicação, o indivíduo a partir da sua casa pode também trabalhar, receber treinamentos, fazer compras, acessar serviços, entreter-se, interagir em um debate público, dentre outras atividades. Como descreve Cairncross (2001, p.267), “A casa torna-se novamente, como era até a revolução industrial, o centro para muitos aspectos da vida humana, em vez de um dormitório e de um lugar para passar o final de semana.”.

A dimensão do tempo torna-se flexível para muitas dessas atividades, pois o indivíduo as realiza nos momentos que lhe são mais convenientes. A carga de trabalho e o nível de estresse crescente dos indivíduos na sociedade nos dias atuais, criaram uma consciência do valor do tempo, que não era encontrada antigamente. Com as facilidades que a tecnologia disponibiliza, os indivíduos habituaram-se a querer produtos e serviços com maior velocidade de entrega, gastando o menor tempo pessoal possível para obtê-los (ALDRICH, 2000).

O desperdício do tempo pessoal é cada vez menos tolerado e o imediatismo

torna-se o principal propulsor e a principal variável da atividade econômica, e do sucesso comercial na economia digital (TAPSCOTT, 1996, p.63). Ainda sobre os impactos da Internet na sociedade:

O mais fundamental impacto da revolução das comunicações na economia reside na forma como ela transforma a disponibilidade da informação e do conhecimento, e o custo da transferência de idéias. Qualquer tipo de informação, um plano de negócios, uma requisição de proposta, um *blueprint*, são agora infinitamente difundíveis. As barreiras para a difusão global instantânea do conhecimento estão desaparecendo. Uma idéia brilhante de alguém pode rapidamente se tornar uma idéia brilhante de um outro.(CAIRNCROSS, 2001, p.188).

Pela dramática redução de custos do armazenamento e transporte da informação, a Internet cria um espaço ilimitado, possibilitando o acesso a material que era difícil e caro para se obter (...) porque o acesso à Internet é aberto e virtualmente sem ônus, ela oferece muito mais informação e conteúdo que qualquer outro meio eletrônico. (CAIRNCROSS, 2001, p.80).

Um microcosmo da economia pura da era da informação, a *web* representa um triunfo da mente sobre a matéria. Mais que um novo meio, é uma infra-estrutura para o comércio, um condutor universal de idéias, um universo paralelo em que as pessoas estão trocando informações em escala sem precedentes.(SCHWARTZ, 1998, p.161).

Relatório da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD, 2000) que trata das transformações decorrentes do processo de inovação tecnológica, analisa os impactos da tecnologia da informação no crescimento das nações. Coloca a Internet como uma ferramenta capaz de contribuir substancialmente para o crescimento econômico, principalmente no setor de serviços, formando a base para alavancar outras inovações. O relatório mostra dados da Finlândia e Dinamarca, onde mais da metade das empresas com mais de 20 funcionários já usavam a Internet para pedidos de compra em 1999. No Reino Unido, o relatório anual UK On-line de 2002 (e-ENVOY, 2002b) mostra que naquele ano 91% dos empregados trabalhavam em empresas que tinham conexão à Internet e que 62% das empresas tinham presença em portais *web*. O relatório de 2003 (e-ENVOY, 2003) aponta que 79% das empresas têm acesso à Internet, 54% fazem compras e 32% fazem vendas pela Internet, movimentando 23,3 bilhões de libras esterlinas, o que representa um crescimento de 39% em relação ao ano anterior.

A competitividade que se instalou na economia, a partir do movimento de abertura e globalização dos mercados, levou as organizações privadas a abrirem

caminho para o uso da tecnologia da informação e comunicação e, através da Internet, alcançar os mercados mais longínquos, de forma mais rápida e com menor custo.

### **3.2 Os serviços das organizações privadas na Internet**

A moderna economia, constituída por um mercado globalizado e altamente competitivo, pressupõe contínuos esforços de redução de custos das organizações com as suas estruturas de produção, além de uma busca crescente de qualidade e diferenciação na prestação de serviços, como forma de sobrevivência no mercado. Um dos fatores decisivos para a competitividade das organizações está centrado no uso intensivo da tecnologia da informação e comunicação, mais notadamente, nos últimos anos, no fenômeno da Internet através do desenvolvimento experimentado pela *web*. A Internet traz uma drástica redução nos custos de manuseio e transporte da informação, do que depende a maioria dos processos de negócio, além de ampliar a capacidade da empresa de prover respostas rápidas às suas demandas.

“A Internet é a ferramenta que elas [as empresas] usam para fazerem negócios com incrível rapidez e eficiência. Ela flui através de toda a operação, assim como a eletricidade” afirma Michael Dell, fundador da Dell Computers, no *World Economic Forum*, em Davos, em janeiro de 2000, citado por Cairncross (2001, p.127). “As empresas hoje dependem das redes de informação tanto quanto o corpo humano depende da circulação e do sistema nervoso” considera John Roth, principal executivo da Nortel, fabricante de sistemas para o setor de telecomunicações, citado por Tapscott (1996, p.11).

Demonstra ainda Cairncross (2001) que um toque do consumidor no teclado do seu computador na Internet pode desencadear automaticamente todo o processo de produção do objeto demandado desde o planejamento até a entrega, incluindo os processos administrativos e financeiros. Na Internet as empresas podem receber as ordens de compra, receber pagamentos, fazer a entrega de alguns tipos de produtos e serviços, prestar informações, fazer publicidade, comunicar-se diretamente e de forma personalizada com seus clientes, customizar produtos e serviços, mesmo os de massa. Reduzem-se as barreiras de entrada e com isso amplia o tamanho dos mercados, inclusive os até então protegidos pela tecnologia

ou pela geografia. A Internet torna possíveis inovações que, mesmo desejadas há longo tempo, não eram viáveis, com o que concorda Heeks (2000).

### 3.2.1 A Internet no comércio eletrônico

O comércio eletrônico, visto como uma nova forma de se conduzir os negócios, é onde se resume o ganho das organizações privadas no uso da Internet. Tem efeito catalítico, com potencial para transformar radicalmente e rapidamente a atividade econômica, globalizando as ações e remodelando as relações entre os atores do mercado.

Não pode ser encarado com um fato isolado, de reflexos meramente econômicos, mas sim, como integrante de um largo processo de mudança social, caracterizada pela conformação de uma nova economia baseada na informação e no conhecimento, que passa a modelar a nova sociedade. A ampla possibilidade de interação provida pela Internet reduz as barreiras de entrada no mercado, sejam essas econômicas ou geográficas, tanto para o vendedor quanto para o comprador. Um pequeno negociante pode encontrar rapidamente na Internet milhares de compradores para seu produto, o que antes era caro e complexo.

Compradores, a qualquer hora e de qualquer lugar do mundo, têm uma ampla e conveniente possibilidade de escolha para os produtos e serviços que atendam às suas necessidades. A aproximação de vendedores e compradores, que ao realizarem transações ao longo das vinte e quatro horas do dia alimentam as cadeias econômicas integradas pela Internet, acelera o ciclo de produção, reduzindo as escalas de tempo para os produtos no mercado, ao mesmo tempo em que estimula o surgimento de novos produtos com freqüência cada vez maior.

Estes conceitos são sintetizados da leitura do documento da OECD (OECD, 1999), que relata ainda que a expansão do comércio eletrônico decorre dos princípios filosóficos e tecnológicos da Internet: a utilização de protocolos padronizados e abertos para toda a comunidade “*cyber-trader*”, tornando o acesso difundido universalmente e barato. Por ser uma tecnologia aberta, a Internet possibilita interconectar a infra-estrutura de tecnologia da informação e comunicação existente, independente da sua tecnologia, em uma rede de baixo custo de acesso. Isso traz redução dos custos da inovação tecnológica, em comparação com as mudanças experimentadas em outras tecnologias de comércio

eletrônico. Ao contrário, os protocolos de comunicação proprietários restringem o acesso aos membros de comunidades específicas e, para que um indivíduo ou organização transacione com diferentes comunidades, é necessário que múltiplos protocolos sejam implementados em seus sistemas, encarecendo o processo.

Essa visão do sucesso da Internet decorrente da abertura dos protocolos é compartilhada por Porter (2001) ao analisar os seus efeitos na competitividade das empresas no comércio eletrônico e também por Symonds (2000), quando analisa as justificativas para a implementação de Governo Eletrônico.

Porter (2001) ainda complementa mostrando que a abertura e padronização dos protocolos de comunicação da Internet e os avanços tecnológicos das arquiteturas e ferramentas de desenvolvimento, tornaram muito mais fácil para as organizações desenhar e implementar aplicações de negócio. Nas gerações anteriores da tecnologia da informação e comunicação, o desenvolvimento de aplicações era freqüentemente complexo, árduo, demorado e muito caro.

O potencial da Internet para o desenvolvimento do comércio eletrônico, é resumido por Aldrich (2000): a empresa cria, configura, negocia, vende, entrega e suporta os seus produtos e serviços com uma rapidez muito maior que qualquer um sonharia. E isto faz com que ela passe a ser incluída definitivamente na estratégia das organizações que querem ser competitivas.

### 3.2.2 A Internet como estratégia das organizações

Para Porter (2001) a Internet constitui-se em um instrumento obrigatório na comunicação entre parceiros de negócio, pelo que recomenda que as empresas coloquem a Internet em suas estratégias de relacionamento com os clientes. Ela provê hoje as melhores oportunidades para as empresas estabelecerem posicionamento estratégico diferenciado do que as gerações anteriores de tecnologia da informação e comunicação. Ainda na opinião do autor, analisando a influência da Internet para o posicionamento estratégico das empresas no mercado, ela é a ferramenta mais poderosa hoje disponível para aumentar a eficiência operacional das empresas. A questão chave não é mais se as empresas vão estar ou não na Internet, mas sim quando, porque as empresas não têm escolha, se quiserem ser competitivas.

Welch (2000) considera a Internet como o estopim de uma grande revolução,

afirmando que as empresas precisam aprender a lidar com ela urgentemente, pois ela se caracteriza como a oportunidade da vida. Todas as empresas participarão de seu jogo, onde umas vencerão e outras perderão.

Tamanha é a importância estratégica do uso da Internet, que a OECD (OECD, 1999) chama a atenção para os riscos de desequilíbrio econômico e social que podem decorrer devido à diferença de velocidade com que as empresas, ou mesmo as nações, venham a adotar o uso da Internet e do comércio eletrônico. A construção das políticas públicas que objetivam alavancar essas tecnologias deve assegurar que toda a sociedade tenha direitos iguais de tirar proveito dos ganhos que elas trazem. Caso contrário, a tendência é que os que mais rapidamente internalizarem a tecnologia, a usem como instrumento de dominação.

Na instalação do Comitê Executivo de Comércio Eletrônico, formado por entidades do governo e da sociedade, em fevereiro de 2004, o ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior Luiz Fernando Furlan avalia que “O Brasil tem condições de aumentar o Produto Interno Bruto em até 5% se todo o potencial da informação digital for aproveitado pelo comércio e demais setores produtivos” (B2B, 2004).

### 3.2.3 O poder do cliente na Internet

Antes do uso maciço da tecnologia da informação, eram os fabricantes que tinham o poder de criar produtos e serviços no mercado de acordo com as suas conveniências econômicas, oferecendo aos clientes opções limitadas de escolha para atender as suas necessidades. Hoje esse poder está deslocado para o cliente, pois o uso da Internet provê agora uma gama de opções de escolha sem precedentes e, com isso, quem toma as decisões e direciona o mercado é o consumidor. A empresa tem de estar ligada ao cliente e com ele interagindo para colher informações e projetar, dimensionar, customizar os seus produtos, e tudo isso num ciclo de tempo cada vez mais reduzido. O novo poder do cliente vem da possibilidade que a Internet provê para ele pesquisar e comparar de forma muito rápida produtos e serviços, na medida das suas necessidades, num mercado globalizado e, ampliando o poder de barganha, reduzir os preços (ALDRICH, 2000; CAIRNCROSS, 2001).

Porter (2001) complementa, mostrando que o custo para trocar de um

fornecedor para outro na Internet se reduz a poucos toques no mouse do computador do cliente.

Com a abertura promovida pela globalização dos mercados e o comércio eletrônico na Internet, os consumidores de hoje são mais informados, mais difíceis de se agradar, exigem produtos e serviços diferenciados, com maior qualidade, maior valor agregado, melhor suporte no uso. Requerem respostas mais rápidas, perdoam menos os erros, são abordados por um maior número de concorrentes. Com isso rompem-se os conceitos tradicionais de fidelização dos clientes, sendo requeridas estratégias inovadoras (KOTLER, 2000).

Para McKenna (2000), as aplicações na Internet estão mudando o modo de trabalho, a forma interação do indivíduo com a sociedade e a percepção do mundo à sua volta. As mudanças na conformação competitiva do mercado, nas atitudes e exigências dos consumidores, estão reformulando as regras de condução dos negócios. Cada vez mais os indivíduos interagem diretamente com as organizações onde buscam serviços, sem o concurso de intermediários para sua realização. A interface *web* na Internet é a grande facilitadora, sendo o principal ponto de contato da empresa. É, ao mesmo tempo, o material de marketing, a fachada e o interior da loja, a equipe de vendas, o local de pagamento, o suporte pós-venda e, em muitos casos, o próprio canal de entrega. No auto-serviço, os custos da empresa diminuem e o valor percebido do serviço pelo cliente aumenta.

Schwartz (1998) mostra que para muitas atividades da economia, e descreve os bancos como exemplo, o auto-serviço torna-se um instrumento obrigatório para competitividade. A *web* está disponível durante as 24 horas do dia como porta de entrada do consumidor para uma grande gama de serviços das empresas, que a estão usando para reduzir custos e aumentar a eficiência. Nela,

(...) os consumidores estão se sentindo a vontade, fazendo tudo sozinhos, pois isso lhes dá controle e conveniência. Eles não precisam contar com alguém para digitar e ler as informações corretas. E podem fazer todo o tipo de tarefa sempre que quiserem, sem ter que sair do seu computador ou do seu laptop. (p.85).

McDonald e Tobin (1998, p.202) complementam:

Na economia digital é o consumidor, tanto a empresa como o indivíduo, quem está ganhando uma nova espécie de força. O acesso a ferramentas tecnológicas novas e poderosas está permitindo ao cliente conduzir as transações em termos próprios. Em resumo, a tecnologia está transferindo, em termos dramáticos, o equilíbrio de forças do vendedor para o comprador.

Cada vez mais os indivíduos agem pro-ativamente, comandando o diálogo com as empresas com as quais interagem e esta característica, assim como os conhecimentos que vêm dos clientes, devem ser utilizados na formulação dos modelos de negócios das empresas. “(...) o consumidor deixou a platéia e subiu ao palco (...)” afirmam Prahalad e Ramaswamy (2000, p.80).

Exemplos de eficiência do uso do auto-serviço na Internet são visíveis quando se olha para dentro das agências bancárias de hoje e se compara com a mesma visão que se obtinha há dez ou mais anos, antes do início do uso maciço de tecnologia da informação e comunicação. O sistema bancário brasileiro, que é um dos mais bem informatizados do mundo, usa intensivamente a Internet para as operações com seus clientes, tendo registrado 2,28 bilhões de transações no ano de 2002, crescimento de 177,9% em relação ao ano anterior. Além da facilidade, que livra o cliente de enfrentar filas e das violências que se tornam comum nos dias de hoje, as operações feitas pela Internet são muito mais baratas (SORIMA; ABOS, 2003).

Como mostrado em pesquisa realizada por Andriese (1997), em valores médios, uma transação realizada na agência custava R\$ 1,08, atendida via telefone R\$ 0,54, ambas com tratamento pessoal, enquanto que as transações na forma de auto-serviço custavam R\$ 0,26 quando executadas em um caixa eletrônico e R\$ 0,13 quando processadas na Internet. Mesmo sendo um pouco antiga, essa informação tem valor porque registra os ganhos no momento de inflexão, ou seja da mudança do processo de atendimento pessoal para o atendimento na Internet. Com o auto-serviço na Internet automatiza-se o processo, transfere-se para o cliente o ônus da execução de parte do serviço, reduz-se o custo do serviço e se obtém agilidade, rapidez, conforto e satisfação para o usuário.

A vantagem da realocação do trabalho do prestador de serviço para o seu cliente é mostrada por Hammer (2001) no estudo de caso de um grande fabricante de equipamentos de informática, que trata da reformulação do processo de pedidos de seus clientes. Na forma original, um representante da empresa fazia a mediação com os clientes e uma estrutura interna de administração de pedidos cuidava de processar as entradas de pedidos, fazer a confirmação dos preços, responder às perguntas dos clientes sobre o andamento dos processos e outras atividades correlatas. Na mudança, a empresa integrou os seus processos de

vendas ao processo de compras do cliente, onde esse faz os pedidos diretamente e os acompanha em todas as etapas até a entrega dos produtos ou serviços. O cliente passa a fazer por conta própria muita coisa que o fabricante fazia até então, com maior conforto e menor custo. É vantajoso para o fabricante porque os custos são menores e também os clientes saem ganhando, porque o serviço é feito da maneira correta, conforme o prazo de sua escolha. “(...) além disso, o cliente é poupado do fardo da interação burocrática com o pessoal de atendimento da empresa.” (p.86). Como decorrência da agilidade e flexibilidade resultante do novo processo, revendedores importantes do fabricante conseguiram reduzir seus estoques de equipamentos em mais de 30%.

Diante do poder emanado da sua nova relação com as organizações privadas na Internet o cliente, que perante o Estado assume o papel de dicotômico de Cidadão – cliente e ao mesmo tempo proprietário do serviço público – não se contenta em assistir passivamente o continuísmo da administração burocrática e começa a pressionar o Estado para que lhe confira o mesmo tratamento.

### **3.3 Migrando a prática dos serviços privados na Internet para os serviços públicos**

Não é pretensão dessa pesquisa discutir se o governo deve ou não agir como se fosse uma empresa privada, como o fazem Bahiense (2002), Cunha (2000) e Oliveira (2003). Se por um lado os autores concluem que são sistemas de gestão diferentes, influenciados por fatores diferentes, por outro não contestam que a tecnologia da informação e comunicação, a mesma que serve para alavancar os processos de negócio no setor privado, possa ser usada também para a melhoria e eficiência do setor público. Essa pesquisa mostra que o governo pode adotar, na construção dos serviços ao cidadão, práticas semelhantes às que o mercado privado vem implementando para atender às necessidades de seus clientes, mais especificamente no tocante às facilidades providas pela Internet.

#### **3.3.1 Porque a Internet pode ser usada no serviço público**

A tecnologia da informação tem sido usada intensamente pelas empresas privadas, forçadas por um novo modelo de operação imposto por um mercado mundial competitivo. E o setor público não pode ficar impassível, pois a sociedade

está cada vez menos interessada em continuar arcando com os custos das estruturas não eficientes e que não prestam os serviços esperados pelos seus diversos segmentos. A tecnologia da informação tem a capacidade de fazer as transformações nas organizações públicas preconizadas nas reformas e, para isso, devem trazer da sociedade privada, com as devidas adaptações, as estratégias, métodos e processos usados para atender à satisfação dos seus clientes (FRESNEDA 1998).

A Internet agora representa um recurso global para consumidores e empresas; o fato de sua [o consumidor] necessidade ser satisfeita por uma organização pública ou privada vem se tornando menos óbvio e menos importante. O governo agora tem acesso a um meio eficiente para comunicar informações aos seus constituintes, podendo se beneficiar enormemente, exatamente como as empresas privadas fazem, ao agirem desta forma. (ALDRICH, 2000, p.192).

Praticamente todas as tecnologias da Internet que já estão sendo usadas para o comércio eletrônico, são as mesmas que formam o suporte à implementação do Governo Eletrônico, podendo ser necessárias adaptações (SYMONDS, 2000). Adotar a tecnologia da Internet para a prestação de serviços públicos, não significa portanto prescrever modelos prontos de sistemas de informação empregados com sucesso na iniciativa privada para o governo, os quais, segundo Fountain (2003) e Heeks (1999) nem sempre funcionam, dada às diferenças de realidade entre os dois setores, diferenças essas estudadas por Bahiense (2002).

A Internet não é um produto a ser transportado do mundo privado para o público, mas sim, é um conjunto de tecnologias e protocolos abertos, que servem para a disponibilização de serviços eletrônicos interativos de grande difusão. Cada organização lança mão da tecnologia para o desenvolvimento das aplicações de acordo com a sua estratégia de negócios, as suas características, necessidades e prioridades, não importando se essas organizações sejam públicas ou privadas. Porter (2001) entende que a Internet é uma tecnologia de suporte aos negócios, composta por um conjunto poderoso de ferramentas que pode ser usado em praticamente todos os segmentos de atividade, e como parte de qualquer estratégia.

Os principais problemas para o desenvolvimento dos Governos Eletrônicos, e o conseqüente uso da Internet para a disponibilização de serviços públicos, não são técnicos como afirma Fountain (2003), mas sim de natureza social, organizacional

e institucional. Para a autora, “(...) o potencial da comunicação digital e do processamento de informação excede a capacidade dos atores e sistemas sociais de explorá-los.” (p.8). Kolsaker e Lee-Kelley (2004) também advertem que esse potencial ainda não é suficientemente explorado, que a vertente tecnológica predomina ainda nos dias de hoje nas decisões sobre a prestação dos serviços públicos, e que há muito que se investir nas questões institucionais, culturais e sociais.

Há, portanto, um grande espaço para crescimento do uso da tecnologia da informação e comunicação, principalmente da Internet, para a melhoria no relacionamento do Estado com o Cidadão, o que depende basicamente da vontade política de fazer.

### 3.3.2 As novas exigências do Cidadão

A revolução digital muda a maneira da sociedade viver, comunicar-se, trabalhar e conduzir negócios e isso tem de ser levado em consideração pelas organizações, que precisam abrir o canal de entrega de serviços na Internet como um dos elementos em suas estratégias de negócios. E o governo, como provedor de serviços não pode ficar imune a este movimento. Os serviços pela Internet vão tornar-se tão comum e natural que em pouco tempo o “e-” que hoje os distingue daqueles oferecidos pelos canais tradicionais será abolido (BARRETT, 2002).

A partir das experiências de participação em comunidades virtuais, um dos impactos da Internet na sociedade, abordado em 3.1, e tendo os serviços privados como referência, o Cidadão passa a ser mais exigente com o Estado, de quem requer uma transformação de mesma natureza na prestação dos serviços que só podem por ele ser prestados. Como descreve Cairncross (2001, p.155), “A pressão política para explorar o poder das comunicações para melhorar os serviços públicos crescerá na medida em que a nova tecnologia exerça sua magia na qualidade dos serviços privados”.

Para Symonds (2000), os governos estão sendo pressionados pela expectativa de melhores serviços do cidadão, que não gosta de se relacionar com ele, mas o faz porque é obrigado. O desejo do Cidadão de ter o mesmo tratamento que as empresas privadas lhe provêem, como a conveniência e a disponibilidade 24 horas por dia nos sete dias da semana, a rapidez, o foco no cliente e a personalização do

serviço, virou uma preocupação.

A busca da implementação de governos eletrônicos é justificada no relatório da CPPI (CPPI, 2002, p.7) com a argumentação que

A maneira como uma sociedade – seus cidadãos, empresa e sociedade civil – lida com o governo e com a informação, está mudando radicalmente em alguns lugares. Cidadãos estão começando a desejar que os serviços do governo sejam equivalentes aos serviços oferecidos pelo setor privado. Com o passar do tempo, os cidadãos vão agir mais e mais como consumidores. Os governos devem se ajustar a isso, e o Governo Eletrônico é uma ferramenta que pode ajudar.

O mesmo pensamento sobre a mudança de postura do Cidadão em sua relação com o Estado é trabalhado por Cunha (2000, p.51), quando aborda o estágio da utilização da tecnologia da informação e comunicação na administração pública brasileira:

Os serviços baseados em tecnologias da informação e comunicação oferecidos pela iniciativa privada servem de referência à sociedade, podem criar no cidadão um novo paradigma de qualidade na prestação de serviços públicos.

Um dos itens da pesquisa da autora confirma o desejo do Cidadão de buscar maior comodidade na obtenção da informação ou do serviço público: de 508 usuários freqüentes da Internet que visitaram os portais de Governo Eletrônico pesquisados e responderam o questionário de pesquisa, 316 (62%) afirmaram que acessam portais do governo para evitar deslocamentos, 293 (57%) por que o atendimento é mais rápido, 281 (55%) porque está disponível fora do horário comercial, 265 (52%) para não enfrentarem filas e 235 (46%) porque os processos são mais simples.

O fato de possuir um mercado cativo, pois como considera Symonds (2000) o governo não escolhe e, portanto, não disputa os seus clientes com o mercado, não desobriga o Estado de buscar eficiência nos seus processos administrativos, reduzir seus custos, prover transparência dos seus atos à sociedade e ser competitivo, prestando serviços ao Cidadão com a mesma agilidade, pró-atividade, qualidade, eficiência, conveniência e custos com os quais seriam prestados, se assim fosse possível, pelas organizações privadas como defendem Osborne e Gaebler (1994).

E os governos já estão reconhecendo que o Cidadão tem o direito de esperar deles o mesmo nível de serviços que recebe do setor privado, requerendo opção

de escolha, conveniência e controle sobre o seu relacionamento com o governo. E, os governos estão cada vez mais levando isso em consideração no desenho de seus serviços (ACCENTURE, 2002).

### 3.3.3 Melhorando a relação do Estado com o Cidadão

Essa pesquisa passa ao largo da discussão trazida por Bellamy e Taylor (1998) quanto ao uso que os governos farão das novas tecnologias da informação e comunicação, incluindo-se a Internet, em sua relação com o Cidadão: para aumentar o controle sobre a sociedade ou para melhorar a sua relação com ela. Akutsu (2000) explora esta discussão e traz duas conclusões que convergem com as idéias expostas nessa pesquisa:

Espera-se, portanto, que a democracia seja fortalecida na Sociedade da Informação, pelo fato de a informação ser amplamente distribuída e seus fluxos não poderem mais ser controlados a partir do centro. (p.30).

(...) não há como negar o alto potencial democrático da *Internet*, instrumento tecnológico que permite aos diversos segmentos da sociedade trocarem informações entre si e se organizarem em redes, sem dependerem obrigatoriamente da proximidade geográfica para discutir assuntos comuns. (p.33).

Sobre o assunto ainda, extrai-se de Nelson (1998, p.342):

A tecnologia da informação é uma ferramenta nova e poderosa, que permitirá que a sociedade governe-se melhor. Ela não apenas tornará o governo mais eficiente e eficaz, como também possibilitará um maior envolvimento dos cidadãos nos processos de decisão.

A crença do pesquisador de que a Internet será usada para melhorar a relação do Estado com a sociedade, vem da crença de que o Cidadão será, na sua relação com o Estado, detentor do mesmo poder que conquistou na sua relação com a sociedade privada, posição essa que converge com o pensamento de Cairncross (2001, p.156):

Os Cidadãos em suas interações com os departamentos do governo vão adquirir mais controle sobre suas vidas, assim como os consumidores têm ganho poder nas suas interações com as empresas privadas.

Por analogia com a frase de Prahalad e Ramaswamy (2000), citada anteriormente em 3.2.3, “o Cidadão deixará a platéia e subirá ao palco”, resguardadas porém as preocupações de Coutinho (2000) e de Kettl (1998), de que os interesses individuais ou de grupos de cidadãos não subvertam o modelo,

sobrepujando os interesses das políticas públicas que é atender toda a sociedade de forma igual.

Há que se ressaltar as diferenças entre a relação de prestador e tomador de serviços nos âmbitos público e privado. Como mostra Coutinho (2000), enquanto no mundo privado as organizações diferenciam os seus clientes, no sentido de agregar valor ao serviço e buscar a fidelização na competição com o mercado, no setor público isso é inadmissível. Todo o Cidadão tem direitos iguais aos mesmos serviços e prestados da mesma forma. Não se pode privilegiar interesses individuais ou de grupos em detrimento dos interesses coletivos.

Quando se fala em poder do Cidadão na Internet na sua relação com Estado, está-se referindo, portanto, em poder da sociedade como um todo e não de indivíduos ou segmentos como ocorre no mercado privado.

A flexibilidade da Internet permite que se construam aplicações para prestação de serviços que podem trabalhar tanto no conceito privado, da diferenciação dos clientes, quanto no conceito de igualdade, presente no setor público. Pode-se, portanto, implementar os conceitos “weberianos” da administração pública burocrática, calcados na necessidade de estabelecer rígidos controles para combater a corrupção e os favorecimentos, ou privilégios que, conforme Brasil (1995) podem estar presentes no momento do atendimento pessoal por um servidor público a uma demanda do Cidadão. A Internet como canal de distribuição de serviços públicos serve a esse propósito, tornando os serviços impessoais por se apresentarem da mesma forma e com as mesmas características para todos os Cidadãos, e ainda com comodidade, facilidade e rapidez não encontrada no atendimento pessoal no balcão de serviços do governo.

A tecnologia da informação e comunicação no governo torna-se cada dia mais um instrumento indispensável para o exercício da boa governança no setor público. Ela viabiliza, como nenhuma outra tecnologia anterior conseguiu, a integração do Cidadão nos processos de governo, tendo o potencial de colocá-lo em contato direto e permanente com os representantes que elegeu. A boa governança somente será obtida pela participação democrática na construção das políticas públicas, pela existência de mecanismos de transparência de gestão para que o Cidadão possa acompanhar as ações do governo e a execução das políticas, e pela prestação de serviços com qualidade que atendam às reais demandas da sociedade. O Cidadão deixa a postura de consumidor passivo de serviços e

assume um papel pró-ativo ao participar da decisão de quais serviços devem ser prestados e da forma como devem ser disponibilizados (RONAGHAN, 2001).

Tomando em conta, portanto, as diferenças de enfoque de gestão entre os dois setores, os mesmos mecanismos de tecnologia da informação e comunicação, centrados na Internet, utilizados pela sociedade privada podem ser aplicados para a prestação de serviços para o setor público. Isso justifica o Governo Eletrônico como instrumento de transformação da relação entre Estado e Cidadão. O Cidadão passa também a se relacionar com o governo onde, quando e da forma como desejar, e não mais no balcão do departamento de governo, nos reduzidos horários de funcionamento e na forma como o servidor público julga mais conveniente.

### **3.4 A aplicação da Internet para os serviços públicos**

A preocupação com uso da Internet para a prestação dos serviços públicos dissemina-se pelos governos em todos os cantos do mundo, constando dos planos de reforma, ou mesmo fazendo parte de processos de melhoria da relação de departamentos isolados com o Cidadão. Os gestores públicos começam a perceber a importância do uso da tecnologia da informação para o aumento da eficiência interna, para a melhoria na efetividade dos serviços ao Cidadão, como uma das ferramentas que podem auxiliar no cumprimento das suas obrigações com a sociedade.

A reestruturação das empresas que ocorre no setor privado terá seu paralelo no segmento de governo, para trazer os mesmos benefícios ao Cidadão, embora de forma mais lenta como avalia Cairncross (2001). As barreiras que existem para a evolução tecnológica são mais difíceis de remover no setor público, enquanto que para as organizações privadas a velocidade das mudanças é determinada pelo mercado.

#### **3.4.1 O governo chega mais tarde**

Os governos estão chegando mais tarde à Internet, salvo poucas exceções, pelo fato da Internet não ser para eles um desafio ou ameaça à sua existência, como é para as empresas privadas a existência do comércio eletrônico, porque as transações do Cidadão com o governo raramente acontecem por escolha. No

entanto, até 2005 o Governo Eletrônico vai transformar de maneira fundamental a relação do Estado com o Cidadão na prestação de serviços públicos: depois do comércio e dos negócios eletrônicos, a nova revolução da Internet será o Governo Eletrônico (CHAHIN et al, 2004; SYMONDS, 2000). Essa é a forma que os governos têm encontrado em todo o mundo para disponibilização de serviços e informações à sociedade através da Internet, aliando eficiência interna com eficiência na resposta ao Cidadão, o que ainda pode ser considerado incipiente (HEEKS, 1999).

Os avanços dos governos no uso da tecnologia da informação e comunicação ainda são maiores para aumentar a eficiência interna, para automatizar o esforço humano dos processos e para reduzir custos, mas aparentemente ainda são poucos os resultados visíveis para o conforto e para a melhoria de vida da sociedade (HEEKS, 1999). Para Dawes et al (1999), muitas áreas tradicionais do governo não conseguem mais operar sem o suporte da tecnologia da informação e comunicação e as novas e avançadas tecnologias estão começando a oferecer agregação de valor em todas as áreas. No entanto, “Nós já podemos perceber o potencial nas relativamente poucas aplicações de governo que envolvem diretamente o cidadão.” (DAWES et al, 1999, p.6).

Barrett (2002) afirma que

Os governos têm reconhecido o potencial de uso da Internet como um canal de entrega de serviços. Há um potencial de economia nos custos na prestação dos serviços *on-line*, na medida em que eles sejam tomados por uma significativa parcela dos cidadãos, como alternativa aos tradicionais meios hoje usados, como face-a-face ou correspondência.

Pesquisa realizada em 2288 portais, em 196 países, pelo World Markets Research Centre em parceria com a Brown University (WMRC, 2001) revela que em geral os governos não estão tirando proveito do verdadeiro potencial da Internet. Baseados nessa pesquisa, Ke e Wei (2004, p.95) consideram que Governo Eletrônico “ainda está na infância”, e que o sucesso de sua implementação é um grande desafio para o setor público em todo o mundo. Embora alguns países tenham adotado o Governo Eletrônico em suas estratégias, muitos deles têm colocado pouca informação ou serviço à disposição do Cidadão. “Comparando com vários sítios comerciais, o setor público fica atrás do setor privado no uso pleno do poder das tecnologias da Internet para melhorar a vida do Cidadão e a performance das unidades governamentais” (WMRC, 2001, p.3).

Thomas e Streib (2003), que caracterizam o Governo Eletrônico como uma nova face do Estado para o Cidadão, concordam que o estágio de desenvolvimento do uso da Internet no setor público é menor que no setor privado, porém constata que os seus portais se comparam em qualidade aos portais de outros segmentos. O desafio do Estado está em ampliar os serviços e criar mecanismos de interação que permitam a comunicação nos dois sentidos, de forma que o Cidadão possa iniciar o diálogo com o Estado conforme sua conveniência. Isso é o que motivará a migração do acesso aos serviços da forma tradicional para a eletrônica. Os autores consideram ainda que o acesso a informações, que aparece na pesquisa como a maior motivação para o uso dos portais públicos, embora sendo importante é apenas o começo.

A Internet, pela capacidade de interatividade e pela velocidade com que promove a comunicação, tem potencial para melhorar muito mais as ações do setor público, comparando-se com o que faz atualmente. No entanto, a evolução do seu uso é percebida mais como incremental do que transformacional. Muitos portais aparecem ainda nos estágios mais elementares de disponibilizar informações, prover um *download* de formulário e ofertar alguns serviços. Poucos são os que oferecem grande quantidade de serviços *on-line*, promovem integração transparente entre os departamentos, possuem mecanismos de comunicação bidirecional, oferecem abertura para o exercício da representatividade democrática, apresentam navegação amigável, dentre outros aspectos que caracterizariam o uso efetivo do poder de transformação da Internet (WEST, 2004).

Kolsaker e Lee-Kelley (2004) acreditam que as transformações somente vão ocorrer a partir do momento em que os governos comecem a colocar o atendimento às necessidades do Cidadão em primeiro plano na disponibilização de serviços. Isso, no entanto, requer mudanças comportamentais profundas na administração pública, pois focar o Cidadão implica integrar informações entre agências governamentais. Essa tarefa é difícil, dada a motivação velada de não compartilhar informação para preservação de poder, presente na cultura organizacional. Ainda pesam mais os objetivos e as prioridades individuais e departamentais, complementam as autoras.

A baixa implementação de Governo Eletrônico é uma realidade também confirmada pela pesquisa realizada pelos professores Coehn e Eimicke (2001) da *Columbia University* para a *PwC Consulting*, analisando portais de mais de 50

organizações governamentais americanas (nos estados do Alasca, Flórida, Indiana e Texas, na cidade de Boston e na Receita Federal Americana). Concluem os autores que apesar de mais baratos que prestados pessoalmente, os serviços públicos na Internet ainda são incipientes. “Quase todas as funções que hoje exigem a permanência de pessoas na fila para a entrega de documentos ou formulários poderiam ser realizadas através da *web*.” (COEHN; EIMICKE, 2001, p.9).

### 3.4.2 A Internet para a melhoria do serviço público

O rápido avanço da tecnologia e o advento da Internet têm redefinido as expectativas do Cidadão com relação aos governos e seus serviços. A migração para a Internet dos tradicionais serviços baseados em papel e realizados na interação com os servidores públicos, constitui o Governo Eletrônico num agente capaz de prover serviços mais rápidos e disponibilizados de forma mais conveniente ao Cidadão (KE; WEI, 2004).

A proliferação do uso da Internet pelo Cidadão e sua adoção pelos governos, segundo Dawes et al (1999), abre a perspectiva da oferta de novos serviços integrados em modalidades e locais que antes não eram possíveis. Os autores citam que nos Estados Unidos, na época, 90 % dos serviços prestados pelo governo eram realizados face-a-face. Afirmam que se fossem prestados diretamente pelo Governo Eletrônico, sem a intermediação de um agente público, seriam mais produtivos e mais baratos, além do que poderiam ser obtidos a qualquer hora e em qualquer lugar.

A desintermediação promovida pela Internet, não só melhora a qualidade na prestação dos serviços públicos como também a padroniza, uma vez que na forma tradicional o Cidadão enfrenta filas em vários lugares, com vários níveis de qualidade de atendimento, dependendo de quem presta o serviço. A colocação dos serviços numa única janela na Internet, que pode ser acessada de qualquer lugar, aproxima mais o governo do Cidadão, sem a necessidade do contato pessoal, que fica restrito para ocasiões de exceção (TAPSCOTT, 1996).

É pertinente também no serviço público o que descreve Hammer (2001, p.86), quando analisa o auto-serviço no comércio eletrônico, já citado anteriormente em 3.2.3: “(...) além disso, o cliente é poupado do fardo da interação burocrática com o

peçoal de atendimento da empresa.”. Esse fardo no serviço público pode ser pesado para o Cidadão, tomando como referência o pensamento de Castor (2000), para quem muitas vezes o Cidadão é tratado com indiferença, descaso e intolerância pelo servidor público. Também para Gilbert, Balestrini e Littleboy (2004) os empregados do setor público que interagem diretamente com o Cidadão são percebidos como particularmente ineficientes, quando comparados com os trabalhadores do setor privado.

Um testemunho da satisfação do Cidadão com os serviços públicos na Internet é expresso por Raskin (2003) quando da pesquisa desenvolvida para avaliar os resultados da inovação tecnológica aplicada aos serviços de arrecadação de tributos, com a criação da Agência de Rendas Internet, pela Secretaria de Estado da Fazenda do Paraná. Na pesquisa realizada com usuários dos serviços constata um índice médio de satisfação de 4,37 (numa escala de 1 a 5), tendo sido o melhor índice, 4,57, atribuído à economia de tempo. A facilidade de uso ficou com 4,46.

Bresser Pereira (1998a, p.205) enquanto ministro do Ministério da Administração e Reforma do Estado já preconizava, dentre os projetos prioritários da pasta, o “fortalecimento da Internet como canal de comunicação do governo com os cidadãos”. Segundo Coutinho (2000) esses avanços foram percebidos no Brasil, assim como em outros países em desenvolvimento, onde transformações estão ocorrendo na administração pública. Houve um aumento espantoso no número de computadores à disposição dos serviços públicos, juntamente com a formação de redes internas e suas ligações com a Internet, que integram cada vez mais as agências do governo entre si e as aproximam com a sociedade.

Cunha (2000) faz uma análise de portais na Internet para informações e serviços públicos no Brasil, nas três esferas do poder executivo. Nela conclui que o uso da Internet como um canal adicional para a relação do Estado com o Cidadão é inexorável, e que a busca da eficiência, dentre os objetivos traçados para os planos de reforma, conforme abordado em 2.3, é a sua maior motivação. Por eficiência é entendida, na pesquisa da autora, a redução dos custos, a melhoria no atendimento ao Cidadão, a prestação de serviço com maior qualidade e a ampliação da capacidade de atendimento sem ampliação de recursos.

O uso da Internet como um canal adicional refere-se a que os serviços então ofertados são similares aos ofertados pelos canais usuais, por estarem fortemente baseados nas aplicações tradicionais de tecnologia da informação e comunicação,

caracterizando-se como uma evolução dessas aplicações. Como afirma Porter (2001), a Internet não deve representar necessariamente uma ruptura com o passado na estratégia das organizações, mas sim um estágio a mais na evolução do uso da tecnologia da informação.

Thomas e Streib (2003) observam que o uso da Internet como canal para os contatos do Cidadão com o Estado tende a crescer a partir do momento em que os portais tornem-se mais amigáveis, atraentes e sejam interativos. Do contrário, os indivíduos vão preferir continuar usando os mecanismos tradicionais, como o telefone ou o atendimento pessoal. E esse caminho parece ser longo. Além disso, os mecanismos convencionais não vão desaparecer porque existem situações onde o contato pessoal será mais eficiente e, ainda, haverá sempre uma parcela da população que não terá acesso à Internet para obter os serviços ou informações.

### 3.4.3 O Governo Eletrônico evolui no Brasil

Iniciativas de desenvolvimento de programas de Governo Eletrônico e de disponibilização de serviços públicos na Internet têm acontecido no Brasil e são relatadas através de pesquisas, o que mostra que o país tem acompanhado a evolução tecnológica que ocorre nos governos em nível mundial. Na análise de portais de serviços de governos centrais, realizada com 190 países da ONU (Organização das Nações Unidas), o Brasil aparece em décimo oitavo lugar (RONAGHAN, 2001).

Bahiense (2002) mostra em seus estudos aplicados às secretarias de fazenda, ou de finanças como também são denominadas, a aplicabilidade das tecnologias da Internet para o relacionamento do Estado com o Cidadão. Nesse caso o interesse maior é facilitar os processos arrecadatários, dando conforto e comodidade para que o Cidadão cumpra com suas obrigações fiscais para com o Estado. Segundo o autor:

(...) as análises permitem concluir que parcela significativa (47,3%) das secretarias, estaduais e municipais, está associada ao conglomerado com as práticas mais inovadoras (...). Os seus modelos de gestão têm como paradigma as boas práticas de mercado, de onde retiram novas tecnologias. Possuem domínio da administração de TI e, dentro da amostra, são as que oferecem a maior gama, qualitativa e quantitativamente falando, de serviços digitais. (p.144).

Apesar disso, sustenta que “(...) permanecem praticamente inexploradas, para a esmagadora maioria das secretarias da amostra, as enormes potencialidades de uso da *web*.” (p.85).

Zimath (2003) realizou uma pesquisa para determinar o estágio de desenvolvimento do Governo Eletrônico no Brasil, como fator de promoção da cidadania, sob a ótica do cumprimento do plano de metas estabelecido no programa de Governo Eletrônico da administração federal (MP, 2000), estabelecido até o ano de 2003, na qual conclui que até dezembro de 2002:

a) das 45 metas gerais estabelecidas, 49% foram cumpridas integralmente, 43 o foram parcialmente e 8% não foram iniciadas;

b) excluindo-se as metas de resultados internos do governo, das 17 metas cujas ações estabelecem relações com a sociedade, 50% foram cumpridas integralmente, 40% parcialmente e 10% não foram cumpridas.

A autora complementa a análise afirmando que, apesar do perceptível avanço nos últimos três anos, “Com certeza o e-Gov no Brasil está longe de alcançar a sua melhor forma, talvez nenhum país do mundo tenha chegado lá ainda, mas está caminhando nesta direção.” (p.86).

Na pesquisa realizada nos portais de Governo Eletrônico de 26 estados do Brasil, Bittencourt Filho (2000) constata que 65% deles estão no nível mais básico, constituindo-se numa presença inicial dos governos na Internet, porque praticamente apresentam informações institucionais e divulgação do governo. São portais com baixa interatividade e de pouca atratividade para o cidadão. Outros 15% ainda apresentam baixa atratividade e interatividade, mas já disponibilizam alguma forma de interação de informações *on-line*. Em 20% deles existe uma média atratividade e interatividade, já com um significativo número de serviços que podem ser realizados *on-line*. Em nenhum dos estados encontra um portal com serviços de grande interesse ao público, sempre atualizados e com muitos serviços *on-line*.

Fernandes e Afonso (2001) em classificação semelhante encontram dados não muito diferentes, com percentuais de 50, 25 e 25%, respectivamente. Nenhum portal de estado está localizado no quarto estágio, que para os autores é o da integração de serviços, onde o usuário não precisa conhecer a estrutura do estado, mas sim resolve tudo num único lugar e com uma única senha de acesso.

O grau de preparo para o Governo Eletrônico no Brasil é avaliado na pesquisa de Akutsu (2002), Uma das conclusões é que nos 10 estados estudados, os quais somados respondem por 85% do PIB, as administrações estaduais e as municipais das respectivas capitais, possuem plenas condições tecnológicas de prestar serviços públicos ao Cidadão. Isso parece indicar que o estágio de evolução não é limitado pelos recursos tecnológicos, mas sim pela vontade política dos governantes em realizar as transformações preconizadas pela tecnologia da Internet.

Uma demonstração de eficiência na aplicação da Internet na relação entre o Estado e o Cidadão no Brasil está na declaração de imposto sobre a renda das pessoas físicas. No ano de 2003, cerca de 95% dos contribuintes obrigados a declarar enviaram seus dados pela Internet, o que significa 16,5 milhões de brasileiros utilizando-se desse canal; em 1998, no primeiro ano da oferta do serviço pela Secretaria da Receita Federal, apenas 4,4 milhões de declarações trafegaram pela rede. Além do conforto para o Cidadão, a economia resultante para o governo é da ordem de R\$ 7 milhões no ano, contabilizando-se apenas os gastos que teria para enviar pelo correio as notificações para quem tem restituição a receber ou imposto a pagar, as quais podem agora ser enviadas por *e-mail* pela Internet (SORIMA; ABOS, 2003).

Um outro exemplo marcante de ganho para o Estado e para o Cidadão, na realidade brasileira, é um dos resultados da pesquisa realizada para a Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo por Ferrer (2004). Ela demonstra que o custo do processo de pagamento do IPVA caiu de R\$ 21,38 por transação no antigo sistema, para R\$ 0,66 no novo sistema, na Internet. Além de reduzir os custos, o novo sistema provocou o aumento na arrecadação em 300%, no período 1994 a 2002, quando a frota de veículos cresceu apenas 33%. Para o Cidadão, os custos também diminuem porque agora ele faz o serviço pelas próprias mãos, podendo dispensar o despachante, com maior conforto, pois não precisa fazer deslocamentos extras.

Esses ganhos parecem significativos quando comparados aos valores trazidos pela pesquisa para avaliação da utilização da Internet na prestação de serviços governamentais nos Estados Unidos, realizada por Cohen e Eimicken (2001), que apresenta uma redução de custos na renovação de registro de automóveis no Alaska, de US\$ 7,74 no balcão, contra US\$ 3,62 na Internet.

Pela análise desses autores e devido ao pouco tempo em que a Internet está a serviço da sociedade, pois os primeiros portais de informação e de serviços públicos no Brasil remontam ao ano de 1995 (CUNHA, 2000), pode-se considerar que existe uma evolução significativa no uso da Internet pelos governos no Brasil, mas ainda há muito a se explorar. É convicção do pesquisador que a mesma satisfação encontrada por Raskin (2003) para os serviços de arrecadação no Paraná pode ser esperada para toda a gama de serviços públicos prestados pelo Estado.

Na comparação que faz com as experiências estrangeiras, Bittencourt Filho (2000) constata que os governos estaduais brasileiros, e mesmo o federal, precisam desenvolver ações efetivas para prestar melhores serviços na Internet: “O direcionamento dos governos estaduais brasileiros pela utilização da rede mundial está comprovado, entretanto, percebemos que o nível de oferta de informações e serviços relevantes ainda é muito baixo.” (p.119).

#### 3.4.4 O foco no Cidadão na integração dos processos

Além de trazer benefícios para o Cidadão na comodidade de acesso e na qualidade dos serviços públicos, a Internet contribui para aumentar a eficiência e reduzir os custos do Estado, e estas economias geram recursos que podem ser usados para ampliar o leque de serviços a uma parcela maior da sociedade.

Os ganhos para o Cidadão podem vir do repensar por completo o processo do governo, removendo a complexidade do mundo *off-line* e certamente mudando a estrutura do governo, assim como a estrutura de muitas empresas está mudando quando elas absorvem o impacto da Internet. (CAIRNCROSS 2001, P.156).

Os ganhos para o Cidadão também são econômicos, pois conforme PMA-EG (2002), o Governo Eletrônico gerará uma significativa economia de dinheiro dos contribuintes, pela adição de valor na sua relação com o Estado, onde eles têm as suas necessidades melhor atendidas. Redução de custo e de tempo para o Cidadão, além de maior conveniência e controle na obtenção dos serviços, são benefícios também observados nas pesquisas de Gilbert, Balestrini e Littleboy (2004).

A revolução do Governo Eletrônico oferece a possibilidade dos serviços serem desenhados para atender as necessidades dos Cidadãos, disponibilizados quando e da maneira como eles o preferirem, com redução das taxas em função do

aumento de eficiência do governo. E, ainda, com a facilidade de fazer transações com diversos órgãos do governo em um único portal de acesso, orientadas por serviço ou por processo, e não mais conforme a estrutura do governo. Possibilita também uma dupla via para participação da sociedade no exercício da democracia e um novo nível de transparência nas ações e efetividade na resposta dos servidores públicos à sociedade. Esses três pilares constituem-se em instrumento para viabilizar a boa governança (e-ENVOY, 2001, 2003; SYMONDS, 2000).

O que se pretende hoje com a integração eletrônica dos processos entre departamentos diferentes do governo, não se constitui em uma novidade absoluta. Pode ser entendida como uma evolução dos centros integrados de atendimento ao Cidadão, citados em Cunha (2000), onde diversos departamentos, de diferentes esferas de governo, reúnem-se fisicamente em um mesmo local para facilitar a vida do Cidadão, evitando os deslocamentos promovidos pela peregrinação em busca do resultado desejado. São exemplos destas iniciativas os espaços denominados “Rua da Cidadania” em Curitiba e os “SAC - Centro de Atendimento ao Cidadão” dos governos do estado da Bahia e de São Paulo. O que Bittencourt Filho (2000) descreve como SACNET, que compreende a integração de todos os serviços *on-line* do governo do estado da Bahia em um portal Internet, disponível em quiosques instalados em locais públicos, é a versão virtual que ocorre da evolução do conceito do SAC físico existente naquele estado.

A integração entre processos de diversos departamentos do governo para atender uma demanda do Cidadão, nada mais é do que a aplicação dos mesmos conceitos trazidos por Hammer (2001), quando discorre sobre os ganhos que as empresas privadas obtêm na integração automática dos seus processos de negócios com os processos de suas parceiras, mostrados em 3.2.3. Para o autor, uma empresa “eficiente” é a que integra internamente os seus processos, enquanto a que consegue integrá-los com processos das empresas parceiras, torna-se “supereficiente”.

Ongaro (2004) defende a reorganização dos serviços no setor público para focar o Cidadão em primeiro plano, disponibilizando seus acessos em uma única interface. Os serviços públicos podem ser organizados de forma orientada a processos, conceitos vindos do setor privado, onde as execuções fragmentadas nos diversos departamentos de governo são coordenadas através de um portal *web*. A adoção desse enfoque, buscando modelos que aproveitem o potencial das

tecnologias da informação e comunicação, aumenta a flexibilidade organizacional do Estado para adaptar-se às mudanças exigidas pela sociedade, cada vez mais rápidas e mais complexas. O autor discute em seu trabalho a aplicação da gestão por processos na administração pública, mostrando casos de sucesso implementados na Itália.

Tanto Ongaro (2004) como Symonds (2000), afirmam que os maiores problemas da administração pública são o grande *mix* de produtos e a sua distribuição por departamentos diferentes do governo. Isso exige às vezes complexas colaborações entre eles, o que pode agora ser resolvido pela adoção das tecnologias de informação e comunicação, que têm a potencialidade de fazer as integrações. Dawes et al (1999) e Fountain (2003), complementam mostrando que a complexidade aumenta porque a prestação de serviços pode compreender também diferentes esferas de governo, poderes públicos diferentes, parcerias com ONG (Organizações Não Governamentais) ou mesmo com empresas privadas para a realização dos objetivos da administração pública. “A integração de processos entre organizações distintas, é a próxima grande fronteira para reduzir custos, melhorar a qualidade e aumentar a velocidade das operações” (HAMMER, 2001, p.84).

Segundo e-Envoy (2001), por tratar-se de um elemento chave para o Governo Eletrônico, muitos países no mundo todo estão canalizando recursos significativos para prover em seus sistemas a capacidade de interoperar e trocar informações com outros sistemas, sejam internos, de diferentes departamentos e de diferentes esferas de governo.

Essa troca integrada de informações pode ocorrer também entre governos de diferentes países, como mostrado por Riedl (2001). O autor descreve a experiência de pesquisas que culminaram com a implantação de um protótipo de serviço integrado entre países da Comunidade Européia. A partir de um portal *web* único, o Cidadão residente em um país resolve todos os problemas documentais com ambos os governos, referentes à mudança de residência para outro país. Por trás da interface, que mostra todas as ações que precisam ser tomadas para o evento, os elementos de tecnologia da informação e comunicação dos departamentos e dos governos envolvidos são acionados, escondendo do Cidadão as complexidades inerentes às diferenças de cultura e de procedimentos entre os países.

A tecnologia da Internet, no conceito de portal, é cada vez mais vital para tornar essas integrações viáveis de forma organizada e transparente. Localização e tempo não são mais barreiras restritivas, assim como não são mais restritivas também a hierarquização e a departamentalização, porque a estrutura do governo passa a funcionar em rede. Segundo Ke e Wei (2004), o Cidadão acessa um portal do governo organizado por serviços, e não mais por departamentos, e a partir da localização do serviço desejado o sistema encarrega-se de fazer as integrações e conduzi-lo à sua obtenção. Aspectos de tecnologia, segurança, processos e departamentos envolvidos são resolvidos na retaguarda dos serviços, de forma transparente aos seus usuários.

O maior valor para o Cidadão é percebido quando ele pode completar o processo inteiro via um portal, em vez de ter de buscar os diversos serviços através de outros canais como telefone, e-mail e visitas aos escritórios. O governo pode oferecer maior quantidade e melhor qualidade de serviços *on-line* integrados na proporção em que derrube as barreiras da estrutura do Estado, e oriente os serviços de acordo com a real necessidade dos Cidadãos (BARRETT, 2002).

Nesta forma de organização, defendida em e-Envoy (2001) e detalhada em Vintar, Kunstelj e Leben (2003), o portal Internet constitui-se num ponto de entrada para a transação do cidadão com o Estado, com o acesso sendo feito por eventos da vida cotidiana (nascendo um filho, aprendendo a dirigir, mudando-se, iniciando um negócio, lidando com um crime, viajando, dentre outros). Cada evento pode requerer diversos serviços, que por sua vez podem ser decompostos em diferentes processos, e executados por diferentes organizações.

A orientação por eventos da vida representa uma evolução do conceito de portais de acesso único e integrado aos serviços, porque esses são organizados na forma de “modelos mentais dos usuários” (FOUNTAIN, 2003, p.38), ou seja, o Cidadão acessa os serviços de forma natural, de acordo com a sua lógica de raciocínio. Os múltiplos serviços ou processos compreendidos por um evento, não importando onde sejam realizados, são acessados de forma transparente para o usuário através dos diversos parceiros envolvidos. Assim pode-se tornar disponível para acesso de modo simples, lógico e rápido, uma variada gama de serviços *on-line*, sem que o Cidadão precise saber como o governo está organizado ou que departamento é responsável por um determinado serviço do qual necessita. Este enfoque permite inclusive a interação automática do portal com organizações fora

da administração pública, que prestem serviços compreendidos por um evento.

Os portais orientados por eventos da vida podem ser implementados através de modelos mais simples, baseados em uma hierarquia bem estruturada dos tópicos integrantes de um evento, ao longo da qual o usuário navega, ou através de modelos mais complexos baseados em sistemas inteligentes de conhecimento. Nesses modelos inteligentes, através de uma estrutura flexível, o portal interage com o usuário e através de um diálogo ativo formula questões para auxiliá-lo a obter o serviço que deseja (VINTAR; KUNSTELJ; LEBEN, 2003).

Para Leben e Vintar (2003), o desenho de serviços públicos orientados segundo eventos da vida tem provado constituir-se em uma das mais importantes iniciativas dos programas de Governo Eletrônico na Europa e no mundo. Os autores discutem e comparam alguns modelos existentes para desenvolvimento e implementação de portais orientados segundo eventos da vida. Esse tipo de organização de portais, por exigir um menor esforço mental do Cidadão para obter os serviços, contribui para a sua usabilidade, o que segundo Quadros, Zimath e Hoeschl (2003) pode determinar o sucesso de um programa de Governo Eletrônico. Para os autores, apenas disponibilizar os serviços não é suficiente, pois se o acesso e a navegação no portal não forem amigáveis, e os serviços não forem encontrados e usados com facilidade, o Cidadão poderá ser desestimulado a usá-lo em suas futuras necessidades.

O programa de Governo Eletrônico do Reino Unido implementa, num outro conceito evolutivo do uso de portais, uma infra-estrutura tecnológica denominada *gateway* para acesso integrado aos serviços públicos. O *gateway* não implementa diretamente qualquer serviço, servindo apenas de ponto único de acesso a todos os serviços do governo. Nele o Cidadão identifica-se e, a partir daí, realiza transações seguras para qualquer serviço, sem a necessidade de saber qual departamento o realiza. O *gateway* direciona a comunicação em função da demanda do Cidadão e, se houver a necessidade de interação entre departamentos do governo para a realização do serviço, o *gateway* se encarrega de estabelecer as navegações necessárias. Nesse conceito, o Cidadão identifica-se uma única vez para a realização de tantas transações quantas necessitar (e-ENVOY, 2004; NAO, 2002). Em setembro de 2003 já havia 2,2 milhões de indivíduos cadastrados no *gateway* do Reino Unido (e-ENVOY, 2003).

Para viabilizar a implantação de sistemas integrados em um portal de acesso

único focado no Cidadão, é possível estabelecer uma ligação entre as novas tecnologias da Internet e os sistemas legados, existentes nos departamentos de governo. Essa integração não só contribui para a redução dos custos do governo, como dela nascem os meios para mudar radicalmente a forma como os serviços públicos são disponibilizados, e a própria forma como o governo trabalha. O portal implementa o acesso dos indivíduos através da Internet de forma fácil, e estabelece internamente a comunicação com os sistemas de tecnologia da informação existentes, por mais complexos que possam ser. Mesmo que os sistemas tenham sido construídos voltados para o acesso via Internet, essas tecnologias de ligação são necessárias para prover a integração entre sistemas heterogêneos. Não se pode esperar que todos os departamentos, de diferentes governos, de diferentes países, implementem os mesmos sistemas, até porque existem barreiras impostas por culturas, processos e legislações diferentes, como discutido em Riedl (2001).

A necessidade de integração de serviços, e de que essa integração seja cada vez mais rápida, consuma menos recursos e seja menos suscetível a erros, tem despertado o interesse dos centros de pesquisa para o desenvolvimento de tecnologias para prover o que está sendo conhecido como “composição de serviços *web*”. Uma tecnologia promissora para resolver as integrações de serviços para Governo Eletrônico, segundo Gamper e Augsten (2003), é a denominada *Web Services*. Ela implementa um novo padrão aberto para uso na Internet, provendo um nível de abstração acima dos sistemas existentes, não importando as plataformas sobre as quais eles operam. Utilizando ferramentas de programação de alto nível, sua arquitetura compreende uma linguagem para descrição dos serviços *web*, com a qual especificam-se os serviços básicos que serão integrados, e mecanismos de acionamento dos múltiplos sistemas que disponibilizam esses serviços básicos. Complementam os autores observando que “*Web Services* ligam domínios distintos de tecnologia não pela substituição das tecnologias existentes, mas provendo um “empacotamento” em torno das aplicações existentes.” (p.164).

Medjahed, Bouguettaya e Elmagarmid (2003) também discutem essa abordagem e apresentam um modelo para composição automática de serviços *web*, demonstrando a viabilidade de sua aplicação no setor público através de um estudo de caso que integra, em seu nível mais baixo, diversas aplicações proprietárias dos departamentos envolvidos.

Nas metodologias de desenvolvimento de portais orientados por eventos da vida estudados por Leben e Vintar (2003), as implementações podem compreender desde uma reengenharia completa dos serviços e dos sistemas que os suportam, até a aplicação de uma simples visão externa na *web*, mantendo-se internamente os sistemas legados, cujos acessos são reconstruídos a partir do portal. Essa construção de uma nova interface orientada ao Cidadão, sem desenvolver necessariamente novos sistemas para implementar a lógica dos negócios do departamento, reduz significativamente os custos de tecnologia da informação para colocar serviços na *web* (TAPSCOTT, 1996).

O estágio final, no entanto, ainda está bem mais adiante. Os governos estão aprendendo que as verdadeiras transformações virão não só da colocação de serviços na *web* e do uso das modernas tecnologias da informação e comunicação para sua integração. Mas sim, ocorrerão a partir do redesenho da organização Estado como um todo para colocar o cidadão no centro das atenções, integrando processos entre departamentos para simplificar a interação, reduzir custos e melhorar os serviços. E isso somente é possível com uma correta estrutura de governança e com vontade a política para fazer as mudanças incorporada a todos os segmentos do governo (ACCENTURE, 2002).

### 3.4.5 Oportunidades providas pelo Governo Eletrônico

A implementação de programas de Governo Eletrônico só é possível se o Estado entender a necessidade de romper limites da inovação tanto em seus processos de gestão, como apregoado nas propostas de reforma, quanto na tecnologia empregada para o cumprimento das suas obrigações com a sociedade, alavancando o conceito de governança eletrônica.

Uma síntese das oportunidades e dos objetivos possíveis de serem alcançados, e que justificam a implementação de programas de Governo Eletrônico na transformação da relação entre o Estado e o Cidadão, pode ser obtida pela leitura e análise dos trabalhos de Barret (2002), CPPI (2002), e-Envoy (2002b), Gilbert, Balestrini e Littleboy (2004), Hoeschl (2003), PMA-EG (2002) e 3GF (2001):

a) melhoria consistente da qualidade de vida para o Cidadão, oferecendo-lhe um canal alternativo para acesso fácil aos serviços e informações do Estado no momento, no local e na forma de sua preferência, e sem ter de interagir com o

servidor público;

b) transformação dos processos e estruturas do Estado, criando uma administração pública menos hierarquizada e oferecendo ao servidor público maior poder para prestar serviços de melhor qualidade e dar respostas mais rápidas às demandas da sociedade;

c) integração de informações e serviços, eliminando as redundâncias e as barreiras existentes entre os departamentos do governo, e entre as diversas esferas, de forma que o Cidadão veja o Estado como um ente único, independente da complexidade das suas relações internas, e que políticas públicas possam ser estabelecidas também em um processo integrado;

d) ampliação da gama de serviços com foco nas necessidades efetivas do Cidadão, até pela reaplicação de recursos economizados;

e) melhoria na gestão dos recursos públicos, simplificando os processos, aumentando a produtividade e eficiência da administração pública, implicando redução significativa do tempo e do custo das transações, tanto para o Cidadão quanto para o Estado;

f) ampliação do poder do Cidadão, oferecendo-lhe um canal alternativo não somente para a obtenção dos serviços públicos como também para interagir de forma participativa com o Estado, ampliando o exercício da democracia e do controle das suas ações;

g) promoção da inclusão social e econômica, privilegiando os setores prioritários da economia e a melhoria da qualidade de vida das comunidades carentes, contribuindo para o desenvolvimento da nação;

h) criação de um Estado institucionalmente forte, pela capacidade de prestar um melhor serviço aos cidadãos e empresas, reduzir a corrupção, aumentar a transparência e o controle social;

i) o desenvolvimento da tecnologia da informação e comunicação para a sociedade privada a partir do exemplo da demonstração dos ganhos pela sua utilização no Estado, e também pelas oportunidades de negócios que gera para a economia.

Esses objetivos podem ser esperados para qualquer governo, independente do estágio de evolução em que se encontre. Para os países em desenvolvimento os ganhos nos aspectos de crescimento social e econômico são mais acentuados. No

entanto, percebe-se pelas leituras que nem todos esses ganhos estão sendo obtidos ainda, nem mesmo pelos países ditos do primeiro mundo. Existem barreiras, que são mostradas adiante no item 4.3, quando são montados os referenciais para pesquisa.

Existem duas questões-chave que fazem parte do sucesso de qualquer programa de Governo Eletrônico. Uma delas é a denominada inclusão digital, a perspectiva de que todos os cidadãos, e não apenas segmentos privilegiados, possam ter acesso aos serviços do governo. A outra é a segurança das transações na Internet, um mundo de livre e fácil acesso, reconhecido em sua forma básica de utilização como altamente vulnerável. Não cabe no escopo dessa pesquisa estudar estes dois temas, mas como para alguns autores aparecem colocados como empecilho para o desenvolvimento dos programas de Governo Eletrônico, faz-se uma breve abordagem para mostrar o estágio de evolução e a necessidade de sua inclusão nas respectivas estratégias.

### **3.5 A segurança deixa de ser obstáculo para os serviços públicos na Internet**

A Internet é um sucesso por ser uma rede universal, de acesso irrestrito e ilimitado, a custos baixos, e isso ocorre porque os seus protocolos são abertos e padronizados. Todas as barreiras de acesso empregadas pelas redes e aplicações proprietárias, que por assim serem podem implementar níveis diferenciados de segurança, desaparecem com a Internet (OECD, 1999, 2000; PORTER, 2001; SYMONDS, 2000).

Para Cairncross (2001) a Internet criou dores de cabeça, trazendo ameaças à segurança das pessoas, das organizações, dos sistemas, das informações. Cada dia se torna mais comum a presença de elementos na rede, denominados *hackers* ou *crackers* os quais, com profundos conhecimentos de sistemas computacionais, aproveitam-se das facilidades da abertura da rede e dos descuidos com a segurança dos sistemas. Acessam informações que não lhe pertencem, destroem ou modificam sistemas ou bancos de dados, ocasionam indisponibilidade de acesso e introduzem vírus que causam os mais variados tipos de transtornos.

A autora cita Ithiel de Sola Pool (POOL, 1983), segundo ela um dos primeiros pensadores da comunicação eletrônica e sua implicação na vida das pessoas, para quem as tecnologias que trazem liberdade, como é o caso da Internet, devem ser

incentivadas, porém elas trazem consigo problemas que não são exatamente novos, mas agravam-se ou ampliam-se com o uso da tecnologia.

Os impactos negativos que podem advir das facilidades e da velocidade de tratamento e disponibilização de informações na Internet, e também do seu poder de atingir muito rapidamente um grande número de indivíduos, como encontra-se descrito em Cairncross (2001) e Tapscott (1996), podem assim serem sintetizados: destruição da privacidade, policiamento da vida do indivíduo, disseminação de imoralidades e pornografias, riscos de diminuição da qualidade de vida pela perda da delimitação entre trabalho e lazer, riscos de perdas nas transações eletrônicas, riscos de bipolarização social e econômica, aumentando o fosso entre os que têm e os que não tem o direito de acesso à informação. Tapscott (1996) afirma ainda que a Internet tem um potencial de destruir a privacidade com muita rapidez, e chama atenção que deve ser salvaguardado o direito que o cidadão possui de determinar o que pode ser revelado a seu respeito, para quem e para que finalidade.

Essas ameaças precisam ser tratadas pelos governos e pela sociedade, de forma que a liberdade de comunicação provida pela Internet possa ser usada e incentivada no seu aspecto positivo para ampliar o bem estar social. Cerf (1998), considerado um dos criadores da Internet, discute os comportamentos abusivos e possibilidades de fraudes na Internet, e defende o uso de métodos criptográficos para preservar a autenticidade e privacidade das mensagens na rede. Advoga a tomada de ações de ordem técnicas, legais e sociais para governar esse novo espaço virtual sem destruir a sua natureza democrática.

A privacidade e a segurança são aspectos fundamentais para o sucesso dos Governos Eletrônicos e a implementação de rígidos sistemas de controle de segurança em seus processos e sistemas ampliarão a confiança na prestação dos serviços públicos pela Internet. A garantia de autenticidade das mensagens, assim como a criptografia durante a transmissão, é obtida através do uso de assinaturas digitais. Elas permitem a cada Cidadão ter uma identidade única na rede, de forma que se pode estabelecer uma confiança nas transações eletrônicas entre as partes envolvidas. A privacidade, por sua vez, deve ser assegurada pela implementação de elevados padrões de proteção, que garantam que as informações confiadas pelo Cidadão ao Estado estão sendo manipuladas com o devido cuidado, e que não serão reveladas a quem não interessem (e-ENVOY, 2002a; NOIE, 2003; PMA-

EG, 2003; SYMONDS, 2000).

Mecanismos de segurança para transações na Internet já começam a ser utilizados, e um dos exemplos é o do governo britânico, que desenvolveu um conjunto de normas a serem aplicadas aos serviços de Governo Eletrônico. O documento (e-ENVOY, 2002a), aderente à norma internacional ISO 7799 para gerenciamento da segurança da informação (ISO7799, 2000), é o documento básico que define as regras de segurança para disponibilização dos serviços públicos. Traz referências a vários outros documentos, os quais objetivam detalhar os procedimentos de implantação de cada um dos conceitos de segurança. Os requisitos para que os serviços sejam seguros e para que a privacidade do Cidadão seja garantida, devem obrigatoriamente fazer parte do projeto e do desenvolvimento do serviço. Os princípios básicos de segurança definidos no documento britânico podem ser assim resumidos:

a) as informações passadas pelo Cidadão devem ser protegidas, assim como devem ser estabelecidos controles para que as ameaças de invasão por *hackers* sejam minimizadas, e para que as pessoas autorizadas a tratar com a informação não façam mau uso delas;

b) os serviços devem estar sempre disponíveis, assim como as informações devem estar sempre disponíveis e fidedignas, o que tem a ver com a proteção contra ataques de qualquer natureza, como de *hackers*, de vírus e outros;

c) os serviços devem ser identificados com mecanismos de autenticação, de forma que o Cidadão ao acessá-los tenha segurança que estará contatando com a entidade verdadeira e não com uma falsa entidade criada por um *hacker*;

d) os Cidadãos devem ser identificados com mecanismos de autenticação, de forma que o governo saiba que está transacionando com o elemento verdadeiro e não com um *hacker* que se faz passar por ele;

Os dois últimos itens têm a finalidade de garantir, para ambos os participantes, que a transação seja autêntica e que as informações sejam confiáveis e tenham transitado na rede com o devido sigilo: quem enviou a transação não pode repudiá-la, quem a recebeu não pode negar, o conteúdo da informação recebida é fiel ao que foi enviado, e somente quem tem o certificado digital é que pode ler a mensagem que foi criptografada por quem enviou. O objetivo é que até o ano de 2005 todos os Cidadãos que interajam com o governo britânico tenham um

certificado de assinatura digital.

Reichstadter (2003) mostra o projeto da Áustria para a entrega eletrônica de documentos, usando certificação digital. Ele afirma que o uso da assinatura eletrônica resolve os problemas de assinar documentos, garantir confidencialidade na entrega pela Internet, obter a confirmação da entrega, e identificar e garantir a autenticidade de quem os recebeu.

O rigor dos mecanismos de segurança é diferente para diferentes tipos de serviços ou de informação, pois nem todos requerem o mesmo grau de proteção. Para as informações de interesse público, por exemplo, o nível de segurança requerido é mínimo, enquanto uma transação financeira requer um grau máximo de segurança.

Para que as assinaturas digitais sejam confiáveis, é necessário que existam mecanismos de emissão e controle de certificados que contêm essas assinaturas, da mesma forma como os cartórios hoje garantem que as assinaturas convencionais nos documentos são verdadeiras. Esses mecanismos são implementados através de organizações denominadas PKI (*Public Key Infrastructure*), existentes em cada país, para atender a todos os interesses de autenticação, tanto no segmento privado como no público (ANAO, 2001; NOIE 2003). Em e-Envoy (2002a) são citados casos de uso da tecnologia de PKI, para autenticação das partes envolvidas em transações de Governo Eletrônico na Austrália, Hong Kong, Holanda e Reino Unido.

Para o uso de autenticação do Cidadão e do Estado em transações de Governo Eletrônico para a prestação de serviços, o Brasil tem a sua PKI, denominada ICP-Brasil (Infra-estrutura de Chaves Públicas do Brasil), instituída pela medida provisória 2200-2 de 24/08/2001 (BRASIL, 2001). A ICP-Brasil atende também as exigências de autenticação do setor privado. Além de definir a estrutura tecnológica e de segurança para a emissão e controle de certificados digitais para uso no país, a medida provisória assegura validade legal e jurídica aos documentos assinados eletronicamente:

Art. 1º Fica instituída a Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil, para garantir a autenticidade, a integridade e a validade jurídica de documentos em forma eletrônica, das aplicações de suporte e das aplicações habilitadas que utilizem certificados digitais, bem como a realização de transações eletrônicas seguras. (BRASIL, 2001, p.1).

Pode-se concluir, portanto, que a questão de segurança deixa de ser uma

limitação, ou um empecilho, para a implementação de serviços de Governo Eletrônico no Brasil, pois é viável a definição de uma estratégia de segurança nos moldes do governo britânico, ou de outros governos que estejam em estágio de evolução equivalente. Afinal, se os bancos permitem que os clientes executem transações financeiras na Internet, e só no ano de 2002 foram 2,28 bilhões de transações bancárias no Brasil, como já citado anteriormente, não há razão para que a relação entre Estado e Cidadão não possa ser estabelecida com a mesma segurança na Internet. Basta que haja investimentos em tecnologias de segurança nos programas de Governo Eletrônico. Os próprios usuários demonstram acreditar na segurança das transações, conforme mostrado por Raskin (2003) ao pesquisar a satisfação no uso dos serviços da Agência de Rendas Internet, no Paraná: na escala de 1 a 5, a segurança das transações obteve média de 4,48 e a confiança nos serviços 4,46.

Assim, é possível inferir que todos os serviços que não dependam da presença física do indivíduo para a sua realização, podem ser prestados pela Internet.

A privacidade das informações armazenadas nas bases de dados das agências do governo deve ser mantida através de uma política específica. Essa política deve ser acompanhada de mecanismos tecnológicos para tornar viável a sua implantação, acrescidos de mecanismos legais que penalizem os responsáveis pela sua manutenção, seja na negligência da guarda ou no uso indevido intencional da informação pelos servidores públicos responsáveis pela sua manutenção, como trata em detalhes ANAO (2001). Ressalte-se que a legislação de privacidade não é específica para uso em tecnologia da informação e comunicação, mas sim, aplica-se a todos os atos da sociedade.

### **3.6 Preparando o Cidadão para o mundo do Governo Eletrônico**

Nenhum programa de Governo Eletrônico terá cumprido seus objetivos na melhoria da relação do Estado com o Cidadão enquanto seus benefícios não forem disponibilizados a todos, com as mesmas facilidades, independente da condição social e econômica, e do local onde se encontram.

Se por um lado as tecnologias de informação de ponta disponibilizam aos cidadãos-usuários serviços e informações em tempo real, reduzindo a necessidade de deslocamentos, o dispêndio de tempo e dinheiro, o número de contatos para a obtenção dos serviços e o atendimento conclusivo, por outro lado,

é necessário que estes cidadãos-usuários tenham acesso prévio aos suportes necessários à obtenção dos serviços: microcomputadores conectados à Internet, acesso a linhas telefônicas, fax etc. O acesso ao suporte tecnológico é um pré-requisito do acesso ao serviço. (COUTINHO, 2000, p.53).

Para e-Envoy (2002a, p.15) ter apenas o acesso não é condição suficiente: “Um fator chave para se conseguir um Governo Eletrônico efetivo é ter para todos os cidadãos o acesso à tecnologia assim como o necessário preparo para explorar o seu uso”. Fernandes e Afonso (2001) e NOIE (2003) vão além, ao considerarem que para a inclusão digital é necessário também que haja oferta de conteúdos, serviços e sistemas de informação em idioma nacional, além de facilidades de geração de conteúdos locais. Takahashi (2000) complementa, colocando que os usuários devem ser preparados para serem provedores ativos de conteúdos na Internet, usando a mídia em favor dos seus interesses individuais e comunitários, com responsabilidade e senso de cidadania.

Analisando esses requisitos, parece estar adequado o projeto de implantação do Governo Eletrônico do estado do Paraná, pois como mostra Oliveira (2003), o projeto apóia-se em três pilares básicos: ampliação significativa dos serviços na Internet, criação de pontos de acesso para a população usufruir os serviços públicos e alfabetização digital.

Na medida em que os governos ampliem a prestação dos serviços públicos através da Internet e não haja contrapartida de investimentos em acesso universal para a sociedade, Tapscott (1966) adverte dos riscos de bipolarização entre os mais ricos e os mais pobres, do aumento da lacuna entre os que possuem e os que não possuem acesso à informação, entre os que conseguem e os que não conseguem comunicar-se com o mundo. Os privilegiados passam a constituir uma nova elite de poder, de dominação sobre os excluídos, preocupação também discutida por Hoeschl (2003). Nesse caso prevalece a vertente negativa das discussões de Bellamy e Taylor (1998), de que os governos usarão a tecnologia para o controle da sociedade. É fundamental para o bem estar social e o sucesso econômico das nações, a existência de direitos iguais no acesso à informação. O mesmo pensamento é expresso em OECD (1999), já citado anteriormente quando analisa a evolução do comércio eletrônico, que chama a atenção para possibilidade de ampliação do fosso digital entre as nações, decorrente da diferença de velocidade com que cada uma internalize a tecnologia.

Enquanto países do mundo desenvolvido estão envoltos em malhas de comunicação digital de altas capacidades, utilizando-se de serviços de última geração, grande parte da população mundial não tem acesso sequer à telefonia básica (HOESCHL, 2003; TAKAHASHI, 2000).

A divisão digital, ou exclusão digital, termos cunhados para diferenciar os que têm e os que não têm acesso ao mundo da informação na Internet, é uma realidade mundial que está diminuindo. As velocidades são diferentes de país para país, dependendo do aumento do número de computadores para uso doméstico, da redução dos custos dos acessos ao mundo digital e do aumento das facilidades de acesso à informação. Como a prestação de serviços pela Internet reduz os custos operacionais, os governos, e mesmo as organizações privadas, podem investir parte da economia para acelerar a redução da exclusão digital. Isso pode ser feito colocando-se acessos públicos nas ruas, estações de transportes, centros de convivência das empresas, recepções de órgãos públicos, pela criação de telecentros, dentre outras formas (CAIRNCROSS, 2001, p.286).

O termo “telecentro” tem sido utilizado genericamente para denominar as instalações que prestam serviços de comunicações eletrônicas para camadas menos favorecidas, especialmente nas periferias dos grandes centros urbanos e mesmo em áreas mais distantes. (TAKAHASHI, 2000, p.34).

Symonds (2000) cobra uma postura mais pró-ativa do Estado: “Como o Cidadão tem que se relacionar com o governo, quer ele queira ou não, o governo pode prover incentivos para que ele faça da *web* o seu canal preferido para suas transações.” (p.27). O Governo Eletrônico não pode ser privilégio de minorias, e cita novamente David Agnew: “Colocar o governo *on-line* apenas como um meio para ampliar o acesso para pessoas que já têm mais oportunidades de acessar o governo e seus tomadores de decisão, não representa avanço significativo.” (p.16).

A inclusão digital deve começar pelos próprios servidores públicos, estratégia adotada por Cingapura, pois não pode existir um programa de Governo Eletrônico bem sucedido sem o devido preparo dos recursos humanos que o suportarão, sem que os servidores públicos estejam alinhados com os desafios das novas tecnologias (ACCENTURE, 2002).

A dimensão da exclusão digital é mostrada por e-Envoy (2002a) em pesquisa realizada em 15 países, considerados pelo governo britânico como detentores de importantes programas de Governo Eletrônico, na qual o Brasil não aparece. Os

percentuais da população daqueles países que têm acesso à Internet, cujos valores foram atualizados para o ano de 2002 usando Cyberatlas (2003), variam de 33% na Itália a 75% na Suécia, estando a maioria acima dos 50%. A China aparece no relatório como uma exceção visto que apenas 3,5% da população tem acesso. No Cyberatlas (2003) o Brasil aparece com 8,1% de incluídos digitais.

O Brasil tem investido em programas de inclusão digital, a começar pelo governo federal nos esforços empreendidos para o desenvolvimento da Sociedade da Informação no Brasil (TAKAHASHI 2000). Nesse documento são discutidos conceitos como o da responsabilidade dos governos em assegurar o acesso às tecnologias de informação e comunicação, garantindo os serviços básicos e os seus benefícios, independente da localização geográfica e condição social do Cidadão. Objetiva-se levar o acesso à Internet a todos os cantos do país e a todas as classes sociais, ampliando o público usuário dos serviços de Governo Eletrônico.

As iniciativas no Brasil não são apenas dos governos. Muitas organizações não governamentais contribuem para a diminuição da exclusão digital, sendo citadas por Takahashi (2000) como principais: a VivaRio para comunidades carentes no Rio de Janeiro; o Comitê para Democratização da Internet (CDI) que mantém escolas de informática para crianças e adolescentes de baixa renda em vários estados do Brasil; a Rede de Informações para o Terceiro Setor (Rits) como entidade de apoio às organizações do terceiro setor. Para o autor, as ONG serão um dos esteios fundamentais para o programa de inclusão digital.

Toledo (2004) evolui na discussão dos modelos gestão dos telecentros, ao propor um modelo sustentado pelo investimento privado, apoiado pelo financiamento governamental para a instalação e o treinamento. A vantagem do modelo é o fomento ao microempreendedorismo, a geração de emprego e renda local, e a independência de decisões políticas de governos e de contribuições às ONG. O sucesso depende apenas da visão e do interesse dos empreendedores em manter os telecentros como negócio. Ao mesmo tempo em que contribui para ampliar a inclusão digital e social, fornecendo um serviço de baixo custo para o Cidadão, contribui para a inclusão econômica.

Fernandes e Afonso (2001) consideram que os esforços para a inclusão digital passam pelo uso de atores sociais capazes de agir como multiplicadores, de forma a possibilitar o acesso à informação para um número crescente de indivíduos, e

cita a importância fundamental das escolas, bibliotecas, centros comunitários e outros tipos de associações.

Estudos começam a ser desenvolvidos na área de inclusão digital, como o do Centro de Políticas Sociais da Fundação Getúlio Vargas, que mostra o mapa da exclusão digital traçando um paralelo com a exclusão social (NERI, 2003), discutindo as bases para um sistema integrado de ações visando o desenvolvimento social a partir da inclusão digital. As oportunidades hoje estão atreladas à posse do conhecimento da tecnologia da informação. Dentre os diversos programas, o de inclusão digital das crianças e jovens nas escolas assume fundamental importância, porque trabalha na preparação do indivíduo para o futuro: “O analfabetismo digital, ao afetar a capacidade de aprendizado, a conectividade e a disseminação de informações, gera conseqüências virtualmente em todos campos da vida do indivíduo” (p.14). O estudo mostra que alunos que têm acesso ao computador apresentam desempenho escolar superior aos que não têm. Dos alunos do ensino fundamental, 25,4% estão matriculados em escolas com laboratório de informática e no ensino médio esse percentual sobe para 45,6%.

No âmbito federal, consta dos planos do Governo Eletrônico:

A inclusão social e a ampliação do uso da tecnologia da informação pelo cidadão brasileiro é outro objetivo fundamental, que deve possibilitar a universalização e a democratização do acesso aos serviços com quiosques públicos ou comunitários, além da interiorização dos serviços. (MP, 2000, p.5).

Para cumprir com os objetivos de inclusão digital no país, encontra-se em MP (2003) um documento com 124 considerações e propostas, obtido com resultado de realização da II Oficina de Inclusão Digital. No entanto, conforme conclui Zimath (2003) em sua análise, as realizações são muito tímidas, se comparadas com os planos.

No estado do Paraná e na cidade de Curitiba, escolhidos como campo de pesquisa no capítulo 5, existem diversas iniciativas de programas para reduzir a exclusão digital. Segundo Neri (2003), o estado do Paraná ocupa o quinto lugar no mapa da inclusão digital com 11,59% da população com acesso à Internet.

Oliveira (2003) mostra os esforços do governo do estado do Paraná citando os projetos denominados Celepar na Comunidade, Portal da Comunidade e o de conexão das escolas públicas na Internet.

O programa Celepar na Comunidade desenvolveu-se de 1999 até 2002, e teve como objetivo oferecer a oportunidade de uma iniciação para o acesso à tecnologia da informação e comunicação, principalmente à Internet, para comunidades de excluídos digitais. Mais de 20 mil pessoas, em 65 localidades do estado do Paraná, quebraram a barreira do acesso ao computador e conheceram o potencial do uso da Internet em suas vidas, em laboratórios itinerantes montados pela Companhia de Informática do Paraná - Celepar especialmente para o programa. O problema deste programa é que se as comunidades locais não tomassem a iniciativa de continuidade, investindo por conta própria em laboratórios e na formação de multiplicadores, depois de uma semana de treinamento os iniciados ficavam novamente isolados do mundo da informação, pois o laboratório volante deslocava-se para outra localidade (OLIVEIRA, 2003).

Como havia a percepção da necessidade de continuidade no processo de alfabetização digital nas comunidades, o que mais tarde é confirmado por Oliveira (2003), a Celepar implementou no ano de 2002 um novo projeto, o Portal da Comunidade (SERC, 2003), e que atualmente está sob gestão da Secretaria Especial de Relações com a Comunidade. O Portal da Comunidade tem como foco a disponibilização, agora em caráter permanente, de computadores com acesso à Internet em comunidades organizadas, provendo treinamento em tecnologia da informação e comunicação e também em processos de gestão. A idéia é que os multiplicadores treinados dêem sustentação ao programa e que a comunidade seja auto-suficiente. Além disso, é disponibilizado um portal de serviços na *web*, mantido pela comunidade, onde os membros podem expor suas habilidades e realizar negócios na internet, além de outras facilidades.

O Portal da Comunidade é um espaço para organizar as informações das Comunidades, contribuindo para a promoção do desenvolvimento social e econômico dos seus membros, a partir da divulgação de suas ofertas de produtos e serviços à população. A inclusão digital ocorre através do acesso às informações na Internet, quebrando o isolamento das comunidades. Cada uma pode utilizar seu *site* como ferramenta de gestão. (SERC, 2003).

Uma ação mais recente, do ano de 2003, decorrente também da necessidade de possibilitar o acesso permanente das comunidades carentes à Internet é o programa de implantação de telecentros comunitários (PARANAVEGAR, 2004), iniciado pelos municípios que apresentam os menores índices de desenvolvimento urbano no estado. Esses telecentros são mantidos em parceria com organizações

locais e oferecem o acesso gratuito à Internet para o Cidadão, que nele recebe um treinamento básico e suporte para a utilização. O orçamento alocado pelo governo do Paraná para o projeto, para o período 2004/2007, é da ordem de R\$ 2,9 milhões (PARANÁ, 2004).

Uma quarta ação no âmbito do governo estadual, de alcance expressivo pelo público atingido e pela capilaridade, é o Portal Educacional Dia-a-Dia Educação (SEED, 2003), em fase de implantação pela Secretaria de Estado da Educação. É um portal pedagógico de aprendizagem colaborativa na Internet, criado para auxiliar os professores na preparação de suas aulas. O projeto prevê que até 2006 serão interconectados os laboratórios de informática das duas mil escolas públicas estaduais na Internet, atendendo da ordem de um milhão e duzentos mil alunos. Isso significa levar a Internet a todos os municípios do Paraná.

A prefeitura municipal de Curitiba é uma das pioneiras na criação de centros comunitários de acesso gratuito à Internet, implantados nos 48 Faróis do Saber, que são bibliotecas públicas municipais distribuídas pelos bairros da cidade. Além disso, fornece e-mail gratuito para o Cidadão e uma hora por dia de acesso grátis à Internet. Os laboratórios de todas as escolas municipais de ensino fundamental já interconectados à Internet, constituem-se também em pontos de acesso ao Cidadão curitibano. Mais recentemente, no final do ano de 2003, foi lançado um novo programa denominado "Inter Clique", um ônibus adaptado para laboratório de informática com acesso à Internet que se desloca diariamente para os bairros para atender as comunidades não assistidas pelos Faróis do Saber. Nos finais de semana o ônibus fica localizado em pontos turísticos da cidade (CURITIBA, 2004).

Programas integrados de Governo Eletrônico que levem em consideração a disponibilização de serviços voltados para o interesse maior do Cidadão, que lhe permitam exercer o controle social das ações delegadas pela sociedade, que permitam uma participação maior da sociedade na elaboração das políticas públicas e, ao mesmo tempo, desenvolvam programas efetivos de alfabetização digital e acesso à Internet para todas as camadas sociais, estará propiciando o efetivo exercício da cidadania e criando condições para o desenvolvimento social e econômico. Estará contribuindo para colocar a sua sociedade no grupo dos que podem e desta forma afastá-la das ameaças da dominação. E isso é obra de toda a sociedade, não somente do Estado.

## **4 REFERÊNCIAS PARA A PESQUISA**

O diálogo com os autores mostra que o caminho para um Governo Eletrônico efetivo, que promova a melhoria dos serviços públicos, a transparência das ações de governo e a abertura à participação da sociedade na formulação das políticas públicas, passa por orientar as ações do Estado com foco no Cidadão. E foco no Cidadão, quebrando o paradigma da administração burocrática onde o foco é na eficiência dos processos dos negócios do governo, significa a construção de sistemas integrados entre os diversos departamentos para apresentar ao Cidadão, em um único ponto de acesso, os serviços que ele necessita, na hora que deseje e onde quer que esteja.

Tendo em mente que o objetivo dessa pesquisa é avaliar o estágio de evolução dos serviços públicos na Internet que sejam do interesse maior do Cidadão, e compará-lo com o estágio de evolução dos serviços que sejam do interesse maior do Estado, assim como buscar razões para a defasagem, é necessário que se estabeleça um referencial para a realização da pesquisa, em três linhas:

a) a definição de um modelo para classificação de serviços em portais na Internet, que permita diferenciar os respectivos estágios de evolução na implementação dos programas de Governo Eletrônico;

b) a descoberta da existência de programas de Governo Eletrônico onde os portais implementam serviços integrados, abrangentes e com equilíbrio entre os interesses do Estado e do Cidadão, para demonstrar que a busca do pesquisador pode ser alcançada;

c) a elaboração de uma lista das principais barreiras encontradas e das estratégias para o desenvolvimento de programas de Governo Eletrônico, a partir de experiências mundiais, que servem de apoio para a pesquisa das razões da defasagem e para as recomendações de estratégias para transformação do cenário.

### **4.1 Modelo para classificação de serviços em portais Internet**

Symonds (2000) e Fernandes e Afonso (2001) classificam, de forma semelhante, a evolução dos programas de Governo Eletrônico em quatro estágios, que podem ser assim sintetizados:

a) no primeiro estágio, os departamentos de governo usam a Internet apenas

para colocar informações institucionais, que podem estar reunidas em um portal que funciona como um catálogo de informações do governo. Constitui-se numa presença inicial do governo na Internet. Não há interatividade e não são oferecidos serviços;

b) no segundo estágio já existe uma comunicação nas duas direções, pois o Cidadão já usa a Internet para colocar algumas informações para o governo, usando a *web* ou o correio eletrônico. Pode-se comunicar uma mudança de endereço, enviar uma declaração de imposto sobre a renda, alguns portais possuem uma caixa postal eletrônica para receber reclamações e sugestões;

c) no terceiro, a troca de informações já se torna mais efetiva, serviços são disponibilizados e o Cidadão já pode fazer uma renovação de uma licença, pagar um imposto ou uma multa, fazer uma matrícula para um curso, marcar uma consulta médica, solicitar um benefício e outros serviços mais sofisticados. A interface na *web* substitui o tradicional balcão de serviços, eliminando a necessidade do Cidadão deslocar-se e interagir com um servidor público. Este estágio já requer mudanças nos processos de trabalho dos departamentos de governo;

d) no quarto estágio o governo tem um portal integrado e completo de informações e serviços, orientado não mais pela estrutura do governo, mas sim por temas ou por serviços. Há convergência para um único ponto de todas as ações necessárias à realização de um serviço. Com um único *login* e senha, o Cidadão navega pelos serviços sem que precise conhecer a estrutura do governo e sem que precise saber que departamentos executam, ou interagem para executar os serviços. O usuário não precisa mais ir, fisicamente ou eletronicamente, a vários lugares para obter o serviço e o que acontece por trás da interface na *web* não importa, pois o próprio sistema provê todos os caminhos e as integrações necessárias. Este estágio requer profundas mudanças nos processos do governo, principalmente nos aspectos de integração entre os diversos departamentos e também entre as diversas esferas de governo.

Na avaliação de Symonds (2000), a maioria dos governos no mundo está no primeiro e segundo estágios, algumas dezenas encontram-se no terceiro e só dois estão enquadrados no quarto estágio: o estado de Victoria, na Austrália, e Cingapura. O caso de Cingapura é citado também em Cairncross (2001, p.155) e

em e-Envoy (2001). No Brasil, conforme mostrado em 3.4.3, a situação não é muito diferente na avaliação de Fernandes e Afonso (2001), o que também é constatado por Bittencourt Filho (2000) usando uma forma de classificação diferente, de acordo com critérios de interatividade e atratividade. Nenhum programa de Governo Eletrônico no Brasil, segundo os autores, está no quarto estágio.

Outra forma utilizada para classificar estágios de evolução de programas de Governo Eletrônico é a da ANAO (*Australian National Audit Office*), que foi utilizada por Akutsu (2002) para avaliar os portais no Brasil quanto à transparência de gestão e democracia, por ter sido considerado pelo autor como o mais completo, desenvolvido e sofisticado que existe no mundo. Segundo Barrett (2002), essa forma de classificação foi empiricamente definida a partir de pesquisa realizada nos portais de Governo Eletrônico em 66 agências australianas em 1999. O modelo possui também quatro estágios, assim distribuídos (ANAO, 2001):

a) primeiro estágio: presença inicial na Internet com informações sobre a agência e seus serviços disponíveis para todos os cidadãos. Como são informações públicas, a infra-estrutura não necessita de mecanismos de privacidade e segurança;

b) segundo estágio: Acesso *on-line* a bancos de dados públicos das agências a todos os cidadãos, que podem colocar parâmetros e extrair relatórios ou pacotes de informação personalizados. As interfaces com o usuário são simples. Segurança e privacidade ainda não são requisitos. Por tratar-se ainda de informações públicas, apenas a segurança geral do portal é suficiente;

c) terceiro estágio: Interação do cidadão com a agência, nos dois sentidos, realizando as transações de forma segura, autenticadas, onde podem ser efetuados pagamentos de taxas e preenchimento de formulários legais. A arquitetura para esse estágio já requer alto nível de privacidade e de segurança para as transações e para as informações armazenadas nas bases de dados;

d) quarto estágio: Compartilhamento das informações recebidas do cidadão com outras agências, com aprovação prévia do cliente. Requer todos os mecanismos incluídos no terceiro estágio.

No ano de 1999, segundo Barrett (2002), 52% dos portais australianos estavam no primeiro estágio, 25% no segundo, 21% no terceiro e 2% no quarto estágio. Ele cita também o portal do estado de Victoria, na Austrália, como estando no quarto

estágio. O modelo da ANAO é muito semelhante ao modelo desenvolvido pelo *Gartner Group* apresentado por Backus (2001).

A *United Nations Division for Public Economics and Public Administration* (UNDPEPA) e *American Society for Public Administration* (ASPA) realizaram um *benchmark* no ano de 2001 com 190 países membros da ONU, para a qual desenvolveram o seguinte modelo de classificação para os programas de Governo Eletrônico (RONAGHAN, 2001):

a) Emergente: estabelecimento de uma presença inicial na Internet com informações estáticas, onde os departamentos apresentam-se de forma independente.

b) Melhorado: as informações na Internet são dinâmicas, acessadas nos bancos de dados e os *sites* dos departamentos começam a agrupar-se sob portais.

c) Interativo: o cidadão interage com o governo, podendo preencher um formulário, fazer uma solicitação, marcar um compromisso ou enviar um e-mail para relacionar-se com servidores públicos.

d) Transacional: o cidadão pode pagar serviços, multas, impostos e efetuar transações *on-line* com departamentos do governo com segurança, onde os usuários se identificam com senhas e assinaturas digitais.

e) Integrado: os serviços do governo são integrados, eliminando-se os limites entre os departamentos.

Daquela *benchmark*, realizado para portais dos governos nacionais, resultaram 19% dos países no estágio Emergente, 38% no Melhorado, 33% no Interativo, 10% no Transacional, enquanto nenhum país foi classificado no estágio Integrado.

Outro modelo de classificação encontrado é o mostrado por Vintar, Kunstelj e Leben (2003), proposto pela *European Commission, DG Information Society*. Ele divide a avaliação em duas fases: a primeira considera o nível de sofisticação do serviço e a segunda, para cada nível, o estágio de integração. Quanto à sofisticação, são quatro os níveis: informação, onde aparecem apenas informações sobre como obter os serviços; interação, disponibilizando *downloads* de formulários para iniciar um processo; dupla interação, onde um formulário pode ser preenchido e processado *on-line*, ou um *e-mail* pode ser enviado para a obtenção de um serviço; transacional, compreendendo o fornecimento completo de um serviço pela Internet, em uma única interação. Quanto à integração, os estágios

propostos são três: disperso, onde o Cidadão busca no portal de cada departamento os processos para compor um serviço; coordenado, onde um portal serve como orientador da navegação, mas o acesso ainda ocorre diretamente nos portais integrantes do serviço; integrado, onde um portal único de acesso se encarrega de fazer as navegações entre os portais dos departamentos e executar os processos necessários, de forma transparente ao Cidadão.

Todos estes modelos aplicados para avaliar estágios de evolução de programas de Governo Eletrônico mantêm um alinhamento coerente com os estágios de evolução do uso da tecnologia da informação e comunicação, definidos por Porter (2001): automação de algumas transações; automação de um grande número de transações mas ainda para atividades isoladas; integração de aplicações entre atividades diversas na organização; integração de aplicação em toda a cadeia de valor interorganizações e integração de aplicações interorganizações para o desenvolvimento de produtos de forma cooperada e em tempo real.

Analisando-se as formas de classificação expostas, percebe-se que elas são semelhantes. Como o modelo apresentado por Ronaghan (2001) possui cinco estágios avaliados em uma única etapa e pode, portanto, acomodar um detalhamento maior que os demais modelos, ele é adotado como base para a construção do referencial para essa pesquisa, complementado com elementos dos outros modelos e com a experiência do pesquisador no assunto.

Uma das alterações é requerida para contemplar a mudança de conceito da avaliação de portais de Governo Eletrônico como um todo, presente nos modelos estudados, para avaliação de um serviço em um portal, ou ainda, de processos que compõem um serviço.

No modelo de Ronaghan (2001) os portais com serviços integrados, classificados no quinto estágio, podem abrigar tanto serviços Interativos quanto Transacionais, dos dois estágios inferiores. Como a avaliação nessa pesquisa desce do nível de portal para o nível de serviço, a proposta é criar uma sexta classificação, para distinguir os serviços Interativos e os Transacionais, construídos de forma isolada ou integrada.

Outra mudança necessária é porque nem todos os serviços, ou processos que o compõem, possuem requisitos que demandem ser transacional ou estar no estágio Integrado. Por isso o modelo trabalha com dois indicadores de estágio de evolução: o estágio máximo que o serviço pode atingir de acordo com seus

requisitos, e o estágio em que se encontra no momento da pesquisa, comparando-os para definir o percentual de completude dos serviços em relação ao seu potencial.

Esse conceito está alinhado com uma das idéias da metodologia usada por Accenture (2002) na pesquisa realizada para definir o que denomina de nível de maturidade de serviços eletrônicos. Para a classificação dos serviços aquela metodologia utiliza apenas três níveis: Publicação, onde não há interação do Cidadão com o Estado; Interação, onde o Cidadão interage com o Estado, mas este não interage necessariamente com o Cidadão; Transacional, onde há interação nos dois sentidos. A metodologia para calcular o nível de maturidade avalia os aspectos de integração e navegação, entre outros, independente do estágio em que é classificado o serviço.

Com essas considerações, o modelo de referência para classificação do estágio de evolução dos serviços nos portais de Governo Eletrônico para essa pesquisa fica assim proposto:

a) Emergente: presença inicial do departamento de governo na Internet, disponibilizando informações gerais sobre os serviços através de um catálogo em um portal que abriga informações institucionais de caráter público. As informações são estáticas ou acessadas em bancos de dados de forma padronizada. Não é necessária qualquer preocupação com a identificação do Cidadão e com a segurança das informações por elas serem públicas. Não existe interação do Cidadão com o serviço.

b) Estruturado: as informações sobre o serviço na Internet são detalhadas, dinâmicas, acessadas nos bancos de dados através de consultas personalizadas, porém o acesso ainda é público. O acesso às informações e serviços ocorre de forma estruturada, através de um sistema de navegação do portal do departamento. O portal pode prover algum mecanismo de busca local por palavra-chave. Surge um primeiro nível de interação do Cidadão com o serviço, ainda sem preocupação com a sua identificação e com a segurança das informações.

c) Interativo: o cidadão interage com o serviço. Pode usar a *web* para preencher um formulário ou enviar um e-mail para fazer uma solicitação, sugestão ou atualizar informações a seu respeito. Pode consultar dados pessoais, enviar ou receber arquivos, como por exemplo uma declaração de imposto sobre a renda. A comunicação é num único sentido para uma mesma operação, e se houver uma

resposta eletrônica para a demanda ela é enviada posteriormente. Os requisitos de segurança são ampliados, podendo ocorrer a identificação do cidadão e o uso de mecanismos de segurança das informações, dependendo da demanda.

d) Interativo Integrado: o serviço Interativo descrito no estágio anterior é acessado pela sua identificação a partir de um único ponto, e o portal provê, de modo transparente ao Cidadão, a integração dos processos e o compartilhamento de informações entre sistemas, departamentos ou esferas de governo envolvidas.

e) Transacional: o cidadão transaciona *on-line* com o governo para a obtenção do serviço, o que significa que a comunicação para uma mesma operação ocorre nos dois sentidos. Nesse estágio pode-se renovar licenças, pagar impostos, multas ou serviços, fazer uma matrícula escolar, marcar uma consulta médica, solicitar um benefício, preencher um documento legal. As transações são executadas com segurança, onde os entes participantes se autenticam e há privacidade para as informações em trânsito ou armazenadas nos bancos de dados;

f) Transacional Integrado: o serviço transacional descrito no estágio anterior é acessado pela sua identificação a partir de um único ponto, e o portal provê, de modo transparente ao Cidadão, a integração dos processos e o compartilhamento de informações entre os sistemas, departamentos e esferas de governo envolvidas.

Objetivando a aplicação com cautela de modelos para avaliação e comparação de estágios de evolução de programas de Governo Eletrônico, é importante que se note a observação do relatório do Conselho do Pacífico para Políticas Internacionais:

Já que cada sociedade tem diferentes necessidades e prioridades, não existe um modelo de Governo Eletrônico e nenhum padrão universal de maturidade para o Governo Eletrônico. O preparo de cada sociedade para o Governo Eletrônico dependerá de quais objetivos e setores específicos são escolhidos como prioridades, assim como os recursos disponíveis em um determinado tempo. (CPPI, 2002, p.11).

## 4.2 Portais para referência

A análise realizada no cenário internacional demonstra que existem programas de Governo Eletrônico focados no Cidadão, que atendem ao que o pesquisador procura: implementam serviços integrados entre os departamentos de governo,

possuem um ponto único de acesso e uma navegação orientada pelo modelo mental dos indivíduos, e não pela lógica da organização do Estado. Implementam também uma grande quantidade de serviços e, principalmente, com equilíbrio entre os interesses do Estado e do Cidadão.

É nesse tipo de implementação que os serviços se classificam como Compartilhados no modelo da ANAO (2001), Integrados no modelo de Symonds (2000), ou ainda como Interativo Integrado ou Transacional Integrado no modelo proposto para essa pesquisa. Os programas de Governo Eletrônico do estado de Victoria na Austrália e o de Cingapura, por exemplo, atendem estes requisitos, onde o foco no Cidadão está presente de forma efetiva e com toda a intensidade.

O programa de Governo Eletrônico de Cingapura, que disponibiliza serviços públicos em uma única esfera de governo por se tratar de uma cidade-estado no continente asiático, é citado por Cairncross (2001), e-Envoy (2001) e Symonds (2000) como melhor exemplo de serviços centrados no Cidadão. Na pesquisa da Accenture (2002) ele aparece em segundo lugar em nível de maturidade com 59%, apenas um ponto percentual atrás do Canadá, destacando-se por estar centrado no Cidadão, apresentar os maiores escores em serviços transacionais e implementar certificação digital para identificar os usuários do portal.

Segundo Ke e Wei (2004), Cingapura foi um dos primeiros países no mundo a desenvolver uma estratégia integrada e coerente de Governo Eletrônico. Ela foi concebida com o claro objetivo de tornar-se um líder mundial na exploração das potencialidades da tecnologia da informação e comunicação, e com a visão de “ser um governo de ponta para melhor servir a nação na economia digital” (p.96). Tendo lançado-se na Internet em meados da década de 90, Cingapura disponibilizou em 1999 o seu primeiro portal integrado de acesso aos serviços, já no conceito de navegação orientada por eventos da vida.

Existem dois portais em Cingapura: o do Governo Eletrônico ([www.gov.sg](http://www.gov.sg)) e o do Cidadão Eletrônico ([www.ecitizen.gov.sg](http://www.ecitizen.gov.sg)).

O primeiro tem sua navegação orientada por áreas de serviços públicos, como educação, transportes, economia e finanças, meio ambiente. A partir da escolha da área, a segunda página oferece a entrada para os serviços disponíveis, não importando qual é o departamento de governo responsável.

O segundo tem sua navegação estabelecida por eventos da vida, conforme a lógica de raciocínio do Cidadão na busca de um serviço. A primeira página abre os

serviços disponíveis em linguagem coloquial como procurar um emprego, fazer pagamentos ao governo, participar das políticas públicas, iniciar um negócio, casar-se, encontrar um serviço médico, encontrar uma escola. Ao acessar pagamentos, por exemplo, abrem-se numa mesma interface todas as taxas, multas, licenças e impostos existentes no país, de responsabilidade dos diversos departamentos, e o portal conduz o Cidadão por todos os passos até finalizar a transação com o pagamento da taxa. A segurança nas transações é garantida com o uso de identificação e senha dos usuários.

As interfaces onde os serviços escolhidos se concretizam são as mesmas, independente do acesso ter sido originado a partir do portal do governo ou do Cidadão. O portal do Cidadão também pode ser acessado a partir da primeira página do portal do governo. A característica de integração de informações e processos está presente já na primeira página do portal, onde uma das condições de seu uso reza que as informações nele colocadas pelo Cidadão vão ser usadas por outros departamentos ou serviços.

No programa de Governo Eletrônico de Victoria, citado como estando em estágio de evolução semelhante ao de Cingapura por Symonds (2000) e Barrett (2002), parte dos serviços ao Cidadão são prestados pelo governo central da Austrália. O portal do governo central da Austrália consta entre os que se encontram nos mais altos estágios de evolução em nível mundial nos *benchmarks* analisados.

O *benchmark* produzido pela UNDPEPA e ASPA (RONAGHAN, 2001), mostra a Austrália em segundo lugar, atrás apenas dos Estados Unidos. Nesse relatório, no qual os Estados Unidos aparecem em primeiro lugar com índice de 3,11 (a nota máxima seria 5,00) e a Austrália em segundo com 2,60, o Brasil participa em décimo oitavo lugar com índice de 2,24. A pesquisa da Accenture (2002) classifica a Austrália em quarto lugar com um índice de maturidade global de 45%, onde o Canadá é o primeiro com 60%, e o Brasil aparece em décimo nono lugar com 25%.

No *benchmark* do governo do Reino Unido (e-ENVOY, 2001), cujo relatório é analítico, o programa de Governo Eletrônico da Austrália aparece como um dos mais evoluídos do mundo, mostrando experiências bem sucedidas em quesitos como portal único de acesso, integração entre departamentos do governo, capacidade de acesso pelo Cidadão, democracia eletrônica e portal para autenticação eletrônica do Cidadão.

No portal de Victoria ([www.vic.gov.au](http://www.vic.gov.au)) existem também dois pontos de acesso aos serviços e informações. Da mesma forma que em Cingapura, um dos acessos é orientado por áreas de serviços públicos e outro pelo que o portal denomina de “serviços populares”, onde a seleção se dá pelo que o Cidadão pretende fazer. O acesso a “registrar seu cachorro”, por exemplo, abre todos os serviços necessários, incluindo o registro em si, o pagamento de taxas, as regras de permanência do animal em lugares públicos, a responsabilidades do dono, o que fazer quando o animal se perde.

O segundo aspecto para o qual o pesquisador busca referências é o grau de abrangência da implementação de serviços públicos nos programas de Governo Eletrônico. Ele é determinado pela quantidade de serviços disponíveis ao Cidadão em relação ao total dos serviços sob responsabilidade do Estado que poderiam ser prestados pela Internet, e quão completos eles são ofertados, incluindo aspectos de integração e ponto único de acesso aos serviços. A pesquisa da Accenture (2002) aponta o Canadá ([www.gc.ca](http://www.gc.ca)) com índice de 60% em primeiro lugar seguido de Cingapura ([www.gov.sg](http://www.gov.sg)) com 59%, Estados Unidos ([www.firstgov.gov](http://www.firstgov.gov)) com 53%, e Austrália ([www.gov.au](http://www.gov.au)), Dinamarca ([www.danmark.dk](http://www.danmark.dk)), Reino Unido ([www.direct.gov.uk](http://www.direct.gov.uk)) e Finlândia ([www.finland.fi](http://www.finland.fi)) com 45%. A Dinamarca não tem seu portal de serviços na língua inglesa.

O portal do Canadá é também focado nas necessidades do Cidadão, como os de Cingapura e Victória, sendo apontado naquela pesquisa como o que melhor implementa a relação do Estado com o Cidadão. Canadá, Austrália, Estados Unidos, Reino Unido e Finlândia seguem a mesma linha de apresentação do portal de Cingapura, organizando a navegação para os serviços de acordo com eventos da vida e, em paralelo, com a lógica do Estado.

A pesquisa da Accenture (2002) provê ainda indicadores para demonstrar a existência de equilíbrio no estágio de evolução dos serviços públicos prestados no interesse maior do Estado e do Cidadão, em um mesmo programa de Governo Eletrônico. Dentre eles destacam-se os programas da Austrália, Cingapura, Reino Unido e Estados Unidos, cujos percentuais de maturidade para quatro serviços são mostrados no Quadro 1.

Quadro 1 – Programas de Governo Eletrônico com estágios de evolução equivalentes entre serviços no interesse maior do Estado e do Cidadão

Serviços na Internet	Austrália	Cingapura	Reino Unido	Estados Unidos
Arrecadação	52%	74%	45%	51%
Educação	50%	69%	50%	64%
Bem-estar social	60%	52%	39%	67%
Justiça e Segurança	56%	55%	45%	45%

Fonte: Montado a partir de Accenture (2002)

Como referência para determinar a abrangência dos serviços que pode ser buscada no campo de pesquisa, que contempla Arrecadação, Trânsito, Saúde e Educação, como descrito em 5.2, destaca-se da pesquisa da Accenture (2002) a avaliação dos serviços de Arrecadação e de Educação, uma vez que não foram encontradas as correspondentes para serviços de Trânsito e Saúde. Os portais de Arrecadação com maior grau de maturidade são os da Espanha ([www.aeat.es](http://www.aeat.es)) com 77%, do Canadá ([www.netfile.gc.ca](http://www.netfile.gc.ca)) com 76% e da Dinamarca ([www.tastselv.toldskat.dk](http://www.tastselv.toldskat.dk)) com 75%. Para Educação, os portais de referência são Cingapura ([www.gov.sg](http://www.gov.sg)) com 69% de maturidade e Dinamarca ([www.skolekom.dk](http://www.skolekom.dk)) com 63%. Os portais da Dinamarca não têm versão em língua inglesa.

A existência do foco no Cidadão nos portais do campo de pesquisa é, portanto, viável e caso as hipóteses levantadas para a pesquisa sejam confirmadas, existem referências que podem ser utilizadas na definição das estratégias para ampliação dos serviços públicos no interesse maior do Cidadão, e a consequente reversão do cenário encontrado.

### 4.3 Barreiras e estratégias para o Governo Eletrônico

O terceiro referencial para a pesquisa é obtido a partir da leitura de experiências internacionais de implementação de Governo Eletrônico, e serve de base para a busca das razões de defasagem do estágio de implementação dos serviços no interesse maior do Estado e do Cidadão, e para as recomendações para a transformação do cenário.

As barreiras que se interpõem para que os programas de Governo Eletrônico possam ser implementados em sua plenitude são discutidas por Backus (2001), e-Envoy (2001), Gilbert, Balestrini e Littleboy (2004), PMA-EG (2002), Ronaghan (2001), podendo ser resumidas em:

a) os departamentos do governo atribuem importância aos seus sistemas de tecnologia da informação pela forma como eles servem seus processos internos e suas necessidades, e não como respondem às necessidades dos cidadãos;

b) o governo usa a tecnologia para automatizar processos existentes, em vez de fazê-lo para criar processos mais efetivos e eficientes, a partir do aprendizado com o comércio eletrônico na sociedade privada;

c) os sistemas são concebidos de forma isolada e por isso não interagem entre os diversos departamentos para integração de informações, fazendo com que o Cidadão tenha de ir a vários departamentos para obter um serviço; além disso geram redundância de esforços entre os departamentos, aumentando os custos;

d) os temores com a segurança das informações que transitam na Internet e a correta identificação do Cidadão que está buscando o serviço, motivados pelo desconhecimento dos mecanismos tecnológicos disponíveis;

e) a preocupação com a exclusão digital, como um fator que motivaria a não utilização dos serviços pelo Cidadão das camadas mais carentes da sociedade;

f) a resistência a mudanças, atribuída à cultura da organização e ao medo de compartilhar processos e informações com outros departamentos, perpetua a obsoleta burocracia, requerendo que a exclusão digital comece a ser erradicada dentro dos departamentos de governo;

g) a falta de apoio institucional, motivada pela pouca convicção dos altos escalões, que desconhecem o potencial de transformações que a tecnologia da informação e comunicação é capaz de produzir, não gera incentivos à inovação tecnológica no setor público;

h) a falta de planejamento estratégico, associada às discontinuidades administrativas que são provocadas pelas mudanças de governantes, impede que se estabeleça uma política de longo prazo para investimentos em grandes projetos de transformação dos processos de negócio do governo;

i) a lentidão com que são removidas as barreiras legais, impede que o governo avance com a velocidade desejada na implementação das melhorias nos serviços públicos na Internet.

Para países em desenvolvimento existem outros fatores mais elementares que dificultam o crescimento dos programas de Governo Eletrônico. Conforme Ronaghan (2001) incluem-se entre eles: a falta de objetivos bem definidos para as instituições de governo, a falta de recursos humanos qualificados, a precariedade dos recursos tecnológicos, o distanciamento do acesso às tecnologias emergentes. Segundo o autor, essas deficiências levam ao desenvolvimento de sistemas inadequados. Acrescenta ainda a falta de recursos financeiros para custear os programas.

Para fazer frente às barreiras e viabilizar as oportunidades tratadas no capítulo anterior, autores como Barret (2002), Dawes et al (1999), e-Envoy (2001), Fountain (2003), Ke e Wei (2004), PMA-EG (2002), Ronaghan (2001), 3GF (2001), recomendam a adoção de estratégias como:

a) investir em pesquisas para melhor entender como o governo funcionando em rede pode afetar positivamente a administração, a performance e os custos dos programas e políticas públicas, avaliar os impactos da tecnologia, avaliar as barreiras e definir estratégias de remoção e gerar capital humano para fazer frente às inovações;

b) criar uma estrutura tecnológica, acompanhada de uma mudança de visão dos servidores públicos, para encorajar o desenvolvimento de sistemas multifuncionais integrados que compartilhem dados com segurança e privacidade, quebrando as barreiras e eliminando as redundâncias entre os departamentos, criando o conceito de serviço focado no Cidadão e não mais no departamento ou no processo;

c) priorizar os investimentos na transformação de serviços de grande impacto para a sociedade e que possam ser implementados rapidamente, que contribuam para a disseminação da cultura e favoreçam o desenvolvimento de outras áreas mais complexas;

d) Criar políticas de encorajamento do uso dos serviços na Internet pelo Cidadão, provendo a sua disseminação, capacitação no uso, facilidades de acesso, eliminando as dificuldades impostas pela exclusão digital, provendo iguais oportunidades a todas as camadas da sociedade;

e) criar modelos para avaliação de resultados dos programas de Governo Eletrônico e realizar *benchmark* periódico para subsidiar os planos de desenvolvimento;

f) institucionalizar o conceito de governança eletrônica, de forma a não restringir o uso da Internet para a disponibilização de serviços ao Cidadão, mas criar também um canal aberto para oportunizar ao Cidadão o exercício dos seus direitos de influenciar as políticas públicas e controlar as ações da administração;

g) desenvolver um planejamento estratégico de longo prazo, criando um grupo interdepartamental e multidisciplinar pró-ativo para gerenciamento do programa, com forte liderança;

h) instituir um fundo único para investimentos nos programas de Governo Eletrônico, para agregar com os mesmos privilégios os departamentos que possuem menos recursos financeiros e humanos;

i) estabelecer parcerias com ONG, associações comunitárias, universidades e organizações privadas, para o desenvolvimento de serviços e de programas de inclusão digital, onde cada parceiro possa ter o seu ganho e na soma desses, gerem-se os ganhos para a sociedade.

## **5 METODOLOGIA DE PESQUISA**

A metodologia de pesquisa define os procedimentos a serem realizados para a coleta das informações necessárias para responder a questão de pesquisa e atingir o objetivo geral, através da realização dos objetivos específicos e da validação, positiva ou negativa, das hipóteses formuladas.

### **5.1 Caracterização da pesquisa**

A pesquisa proposta se caracteriza como de natureza aplicada, pois objetiva gerar conhecimentos para aplicação prática dirigidos à solução de problemas específicos (SILVA; MENEZES, 2001), desenvolvida com objetivo exploratório.

Uma pesquisa tem objetivo exploratório quando busca a aproximação com um tema e visa criar maior familiaridade em relação a um fato ou fenômeno, para torná-lo mais explícito ou construir hipóteses. A familiaridade se busca através de prospecção de materiais que informam ao pesquisador o estágio em que se encontram as informações, abrindo caminho para que a ele se revelem novas informações. As fontes de informação para as pesquisas exploratórias são o levantamento bibliográfico, as entrevistas com profissionais que estudam ou atuam na área, investigações em portais *web*, dentre outras. Os procedimentos de coleta de dados são normalmente a pesquisa bibliográfica e o estudo de casos (SANTOS, 2002; SILVA; MENEZES, 2001).

### **5.2 Amostras e procedimentos para coleta dos dados**

Os procedimentos para coleta de dados são escolhidos em função de cada um dos objetivos específicos formulados, para os quais se faz uma breve descrição, pois embora cada procedimento tenha um conceito padrão que o caracteriza, podem ser necessárias adaptações para cada caso (SANTOS, 2002). Para cumprir com os objetivos formulados em 1.4.2, foram adotados os seguintes procedimentos:

#### **a) Para os três primeiros objetivos específicos**

O procedimento utilizado para a coleta dos dados para cumprir os três primeiros objetivos específicos foi a pesquisa bibliográfica, através de livros, artigos recentes

publicados em anais de fóruns científicos e tecnológicos internacionais ou em *journals*, teses e dissertações, relatórios de pesquisa e estudos, investigações em portais de serviços públicos, dentre outros. O principal instrumento para o acesso às informações foi a Internet, considerando-se que o tema pesquisado tem se desenvolvido ao longo dos últimos dez anos. Praticamente tornou-se um padrão universal a publicação na Internet dos conteúdos gerados em outras mídias. A pesquisa bibliográfica fornece o subsídio necessário para a validação da primeira hipótese, que o Estado pode adotar as tecnologias usadas pelo setor privado, com os mesmos patamares de ganhos, para melhorar a sua relação com o Cidadão.

Os dois primeiros objetivos específicos compreendem a análise da relação entre o Estado e o Cidadão, a classificação dos serviços públicos conforme o interesse maior que atendem, e a demonstração das mudanças que a sociedade vem experimentando com o uso intensivo da Internet, justificando-a como instrumento de transformação daquela relação. Os resultados da pesquisa são expressos sob a forma de síntese do pensamento dos autores, entremeada com comentários e posicionamentos do pesquisador.

A pesquisa bibliográfica para atingir o terceiro objetivo, que é a busca de portais para referência cujos serviços atendam em estágio de evolução similares os interesses do Cidadão, teve como fonte principal relatórios de *benchmark* internacionais, produzidos por países que buscam liderança em programas de Governo Eletrônico e por entidades internacionais independentes. A partir das referências encontradas, foram investigados os portais com o objetivo de avaliar se o que o pesquisador busca, serviços integrados com foco no Cidadão e que mantenham equilíbrio entre os interesses do Estado e do Cidadão, é viável de ser encontrado no campo de pesquisa. A investigação nestes portais também estabelece referências para as propostas de mudança de visão dos programas de Governo Eletrônico, caso as hipóteses formuladas para a pesquisa se confirmem.

#### b) Quarto objetivo específico

O quarto objetivo específico constitui-se na essência da pesquisa, a demonstração do estágio de evolução dos serviços públicos prestados na Internet pelos governos que atendem ao Cidadão residente em Curitiba. A sua finalidade é validar a segunda hipótese, que pressupõe que o Estado investe prioritariamente

na prestação de serviços na Internet para atender seus interesses acima dos interesses do Cidadão. O procedimento adotado foi o estudo de caso, que segundo Santos (2002) aplica-se quando se quer reconhecer num determinado fato, fenômeno ou processo, um padrão já delineado, no qual possa ser enquadrado.

O instrumento de coleta de informações foi a investigação nos portais *web* dos Governos Eletrônicos que fazem parte da amostra definida em 5.2: Arrecadação, Trânsito, Saúde e Educação Fundamental e Média. Para alguns serviços o pesquisador não pôde fazer sozinho a investigação, simulando as operações de um Cidadão comum, pois o serviço exigia uma autenticação de usuário autorizado para acesso. Nesses casos a investigação foi apoiada por técnicos dos órgãos prestadores do serviço que, com seus níveis de permissão, simularam as operações diante do pesquisador.

A amostra escolhida para a pesquisa da defasagem do estágio de evolução do uso da Internet na prestação dos serviços de interesse maior do Estado em relação aos do interesse maior do Cidadão, compreende os serviços disponíveis na Internet para o Cidadão que reside na cidade de Curitiba.

A revisão bibliográfica demonstra que a responsabilidade pela prestação de serviços públicos no Brasil está dividida entre as três esferas de governo, e por essa razão o campo de pesquisa é composto pelos programas de Governo Eletrônico da prefeitura municipal de Curitiba, governo do estado do Paraná e governo federal.

Outra delimitação que se estabeleceu é quanto aos serviços objeto de análise nos programas de Governo Eletrônico para que se cumpram os objetivos da pesquisa. No item 2.2 são relacionadas as áreas de atuação do Estado na prestação de serviços públicos, onde pode-se constatar sua abrangência. Somente no portal do governo do estado do Paraná encontra-se acesso para mais de 1.500 serviços ou conjunto de informações, o que tornaria a análise um processo trabalhoso e longo o suficiente para extrapolar os limites temporais dessa pesquisa. Escolheu-se como amostra dois serviços de interesse maior do Estado, os de Arrecadação e os de Trânsito, e dois serviços de interesse maior do Cidadão, os de Saúde e de Educação Fundamental e Média. A educação em nível Superior não foi incluída porque por si só constituiria um outro elemento da amostra, dadas suas características diferenciadas de gestão autônoma e de relacionamento com o seu público alvo, alunos, pais e professores.

Para os quatro serviços escolhidos realizaram-se investigações nos portais de serviços de Governo Eletrônico das três esferas de governo, de acordo com as responsabilidades pertinentes. A investigação foi precedida por uma análise documental realizada junto aos departamentos de governo responsáveis, no campo de pesquisa, a fim de elaborar a lista dos principais processos que compõem cada serviço. A análise documental define, portanto, o universo de serviços de acordo com as responsabilidades formais atribuídas aos departamentos. Foram levados em consideração no estabelecimento da lista, e das características dos processos, conceitos extraídos das investigações nos portais para referência, abordados em 4.2, e ainda a própria experiência do pesquisador, em tecnologia da informação e comunicação e como usuário dos serviços.

As delimitações do campo de pesquisa se justificam porque para os procedimentos de estudo de caso, deve-se fazer a seleção de um objeto de pesquisa restrito, para que se possa fazer um estudo aprofundado de seus aspectos característicos, de forma a permitir o seu conhecimento detalhado (SANTOS, 2002; SILVA; MENEZES, 2001). Como expresso na justificativa de escolha do tema, o que parece ser mais importante é a descrição e aplicação do método de pesquisa, permitindo que pesquisadores e gestores de serviços públicos dele se apropriem para aplicar na avaliação da efetividade da prestação dos serviços da sua responsabilidade. Da comparação, ou *benchmark*, com padrões de serviços que se encontram em estágios mais altos de evolução decorre a disponibilidade dos elementos para a formulação das respectivas estratégias.

Os serviços de Arrecadação são relevantes porque constituem o meio para a obtenção dos recursos para a execução das políticas públicas enquanto os serviços de Trânsito servem para controle da sociedade e têm também a função arrecadadora. Um sistema arrecadatário eficiente amplia as possibilidades de prestação de serviços públicos ao Cidadão.

Dos serviços de interesse maior do Cidadão, aqueles a que ele tem direito em troca da contribuição que faz ao Estado sob a forma de tributos, a escolha das áreas de Saúde e de Educação deve-se ao alcance social e à importância que possuem, pois conforme Brasil (1995, p.18), são essenciais para a democracia, distribuição de renda e o desenvolvimento de uma nação, não subestimando a importância de outras áreas sociais como a segurança pública e o trabalho.

Na área da educação, um indicador de importância está na Constituição Brasileira (BRASIL, 1988): os estados e municípios, que são responsáveis respectivamente pelo ensino médio e fundamental, são obrigados a aplicar 25% da arrecadação em educação. Da população escolar nestes dois níveis de ensino, 90% estudam em escolas públicas, considerando a média brasileira e do Paraná; em Curitiba este percentual é de 82% (INEP, 2003).

As verbas para saúde não se encontram expressas na constituição, porém analisando os balanços orçamentários das três esferas de governo em 2003, conclui-se que são aplicados 8% da arrecadação de impostos e contribuições federais (MF, 2003), 10% da arrecadação estadual (SEFA, 2003a) e 26% da arrecadação municipal, excetuando-se na base de cálculo as receitas por serviços prestados (CURITIBA, 2003a).

A amostra se caracteriza como não probabilística intencional, pois foram escolhidos os casos que possibilitassem, no julgamento do pesquisador, uma boa representação do universo (SILVA; MENEZES, 2001).

### c) Quinto objetivo específico

O objetivo de discutir as razões da defasagem e estratégias para transformação do cenário, foi perseguido porque se constatou efetivamente uma defasagem de estágio de evolução dos serviços públicos, entre os de interesse maior do Estado e do Cidadão no campo de pesquisa. Também na comparação com as referências internacionais os serviços de interesse maior do Cidadão mostraram-se com estágio de evolução mais baixo. Essas duas constatações indicam a potencialidade de exploração do uso da Internet para a prestação de serviços públicos com maior qualidade, conforto, conveniência e economia de tempo para o Cidadão.

O procedimento adotado para atingir esse objetivo, também foi o estudo de caso, aplicado no mesmo campo de pesquisa, para a busca da visão dos gestores públicos quanto ao uso da Internet para a prestação de serviços ao Cidadão. A amostra caracteriza-se também como não probabilística intencional, porque foram selecionados gestores envolvidos diretamente nos processos, com capacidade de influência nas decisões quanto aos canais para disponibilização dos serviços públicos. Constituem a amostra gestores pertencentes aos quadros dos atuais

governos, e da gestão imediatamente anterior dos governos estadual e federal, uma vez que nestes ocorreram mudanças há pouco mais de um ano.

Foram selecionadas três categorias de gestores:

- gestores de programas de Governo Eletrônico nas três esferas de governo, buscando a visão de quem é responsável pelas estratégias governamentais para a implementação de serviços públicos na Internet, independente das áreas amostradas para investigação. Foram contatados 16 gestores dos quais 12 responderam (75%);

- gestores de tecnologia da informação e comunicação que trabalham para a implementação de serviços de Arrecadação, Trânsito, Saúde e Educação Fundamental e Média, restringindo-se a amostra aos órgãos cujos serviços foram investigados no campo de pesquisa. Dos 19 gestores contatados, foram obtidas 15 respostas (79%);

- gestores dos processos de negócio dos quatro serviços, também restringindo-se a amostra aos órgãos integrantes do campo de pesquisa. Foram contatados 20 gestores dos quais 16 responderam (80%).

O instrumento adotado para a coleta das informações foi a entrevista estruturada, onde o pesquisador sugeriu a cada entrevistado o preenchimento das respostas através de um questionário, colocando como alternativa o encontro para a entrevista pessoal. Todos os entrevistados preferiram o questionário.

As questões foram construídas de forma a investigar os três preceitos colocados na terceira hipótese e com isso validá-la: o conhecimento da potencialidade de transformação que a Internet pode promover na prestação dos serviços públicos, a resistência a mudanças nos órgãos responsáveis, e os interesses e motivações que levam os órgãos a utilizarem a Internet como canal para a prestação de serviços. Tomou-se como base para elaboração das questões, os resultados da pesquisa bibliográfica realizada para demonstrar uma visão internacional quanto às oportunidades (item 3.4.5) e às barreiras e estratégias (item 4.3), encontradas nas experiências de implementação de programas de Governo Eletrônico.

As questões constituem-se de uma afirmação colocada pelo pesquisador, para a qual foram formuladas alternativas de resposta em escolha simples, sem margem a respostas confortáveis. O modelo de questionário encontra-se no

Apêndice. Os testes para avaliar o entendimento das questões, e assegurar a confiabilidade das informações, foram realizados com dois gestores de cada categoria.

A estratégia de encaminhamento adotada para garantir o rápido retorno das respostas foi a seguinte: a) uma ligação telefônica para o gestor, explicando os objetivos, a relevância da pesquisa e da visão do entrevistado para os resultados, e solicitando a permissão para o encaminhamento do questionário ou o agendamento de entrevista pessoal; b) o encaminhamento do questionário por *e-mail* e a obtenção da resposta pela mesma via; c) o envio de um novo *e-mail* informando do não recebimento após cinco dias do envio do original. Com essa estratégia, 80% dos retornos aconteceram no período de 15 dias após o envio do primeiro questionário.

### **5.3 Tratamento dos dados coletados**

Como é um estudo de caso múltiplo, trabalhando com três esferas de governo, as informações sobre os serviços de Arrecadação, Trânsito, Saúde e Educação Fundamental e Média, da responsabilidade de cada esfera, foram extraídas dos respectivos portais e trazidas para um mesmo plano de análise, na visão integrada. Isto se faz porque o que se pretende com a pesquisa é avaliar os serviços com foco centrado no Cidadão e não na estrutura do Estado, como se esse fosse único para o Cidadão. Em paralelo, busca-se a parcela de contribuição de cada esfera para a prestação do referido serviço.

Cada um dos processos, dos quatro serviços investigados, foi analisado e enquadrado de acordo com o modelo para classificação de serviços em portais Internet estabelecido em 4.1, o qual é resumido no Quadro 2. Os processos foram ainda organizados em três grupos, montados de acordo com suas finalidades comuns, para se avaliar se os interesses envolvidos na prestação do serviço são idênticos para todos os grupos.

Conforme exemplificado no Quadro 3, os processos receberam nota variando de um a seis, correspondentes ao estágio de evolução no qual se encontram, em cada esfera de governo. A ausência de referência no portal teve nota zero. Quando da existência de um processo em mais de uma esfera, municipal, estadual e federal, foram atribuídas notas para o estágio de evolução em cada esfera (M=,

E=, F=). Quando a nota é a mesma em todas as esferas, aparece apenas a indicação da existência do processo (M/E/F). A nota do processo na visão integrada é obtida pela média aritmética das notas das esferas. Para cada processo foi atribuída, durante a análise documental, a nota máxima (NOTA MAX) que ele poderia obter se implantado na sua plenitude, conforme os requisitos. O quadro mostra ainda a caracterização do enquadramento, preenchida quando necessário com comentários para melhor entendimento da nota atribuída.

Quadro 2 – Modelo para classificação de serviços em portais Internet

Estágio de Evolução	Nota	Caracterização do Estágio
Emergente	1	Presença inicial do departamento de governo na Internet, disponibilizando informações sobre os serviços, como num catálogo geral. As informações são estáticas, não exigindo preocupação com identificação do Cidadão e segurança pois as informações são públicas.
Estruturado	2	As informações sobre o serviço são detalhadas, estruturadas, acessadas em banco de dados. Surge um primeiro nível de interação do Cidadão com o serviço, pois as consultas podem ser personalizadas. Por serem ainda informações públicas, não se requer identificação do Cidadão e segurança.
Interativo	3	O Cidadão interage com o serviço enviando ou recebendo informações, porém a comunicação é apenas em um sentido. Se houver resposta eletrônica, ela ocorre em momento distinto. Inclui operações como preencher um formulário, enviar um e-mail, baixar um arquivo. Ampliam-se os requisitos de segurança e identificação do Cidadão, dependendo da demanda, pois as informações começam a ter caráter pessoal, de acesso restrito.
Interativo Integrado	4	O serviço Interativo é provido em um ponto único e o portal provê, de modo transparente, a integração de processos e o compartilhamento de informações entre sistemas, departamentos e esferas de governo envolvidas.
Transacional	5	O Cidadão transaciona <i>on-line</i> com o portal para a obtenção do serviço. A comunicação é nos dois sentidos e a transação é executada por completo. Inclui operações como renovar licenças, pagar impostos, fazer uma matrícula escolar, marcar uma consulta médica. As transações são executadas com identificação do Cidadão e com segurança das informações.
Transacional Integrado	6	O serviço transacional é provido em um ponto único e o portal provê, de modo transparente, a integração de processos e o compartilhamento de informações entre sistemas, departamentos e esferas de governo envolvidas.

Quadro 3 – Modelo de quadro para classificação dos processos de serviço

PROCESSO	NOTA MAX	NOTA	ESFERA	CARACTERIZAÇÃO DO ENQUADRAMENTO
GRUPO RECOLHIMENTO:				
Apuração dos valores, lançamento e recolhimento dos tributos	6	6	M/E/F	No lançamento o contribuinte recebe a guia pronta e acessa o sistema do banco para completar a transação.
Parcelamento de dívidas	6	4,5	E=6 F=3	No portal federal os formulários são preenchidos manualmente, quando poderia ser feito pelo sistema.
.....				
GRUPO DOCUMENTAÇÃO:				
Cadastramento de contribuintes	6	3,4	M=0 E=5 F=5	No portal estadual não integra com RG. CPF, CNPJ, Junta Comercial. No federal não cadastra o CPF e o CNPJ é integrado com a Junta Comercial.
.....				

A nota que determina o estágio de evolução do serviço é a média aritmética das notas atribuídas aos seus processos, tendo sido computada para o portal de cada esfera, e para o que seria o portal único, na visão integrada, como é exemplificado no Quadro 4.

Quadro 4 – Modelo de quadro para avaliação do estágio de evolução dos serviços

Estágio de Evolução	Na visão integrada	Município Curitiba	Estado Paraná	Governo Federal
Serviço Arrecadação Estágio máximo: 4,5	Estágio efetivo: 3,0 Compleitude: 66%	1,4 31%	3,9 86%	3,5 77%
Processos Recolhimento Estágio máximo: 5,4	Estágio efetivo: 4,5 Compleitude: 83%	3,0 55%	5,4 100%	4,8 89%
Processos Documentação Estágio máximo: 4,8	Estágio efetivo: 2,1 Compleitude: 44%	0,0 0%	3,2 66%	3,2 66%
Processos Informação Estágio máximo: 3,2	Estágio efetivo: 2,3 Compleitude: 72%	1,7 53%	3,0 94%	2,2 69%

Considerando que o estágio de evolução máximo possível de ser atingido não é o mesmo para todos os serviços, conforme tratado em 4.1, e para possibilitar a comparação no mesmo padrão de medida, as notas correspondentes aos estágios de evolução dos serviços foram ajustadas para base percentual. Esse índice foi obtido pela divisão da nota calculada para o serviço pela nota máxima que o mesmo poderia obter, se implementado em sua plenitude. Ele representa o estágio de completude do serviço ofertado ao Cidadão o que permite compará-lo com outros serviços e com os padrões internacionais identificados em 4.2.

Os quadros com os resultados da avaliação dos serviços de Arrecadação, Trânsito, Saúde e Educação Fundamental e Média, que compõem a amostra para pesquisa, são apresentados em 6.2.

O estudo de caso, por trabalhar com amostra restrita, tem como limitação a impossibilidade de se fazer generalizações a partir dos resultados obtidos. O estágio de evolução dos serviços prestados ao Cidadão residente em Curitiba, obtido pelo pesquisador, pode não ser o mesmo para os serviços prestados ao Cidadão residente em outras localidades, em se aplicando o mesmo método.

A elaboração da lista de processos dos serviços amostrados e as respectivas investigações nos portais foram realizadas durante os meses de fevereiro a abril de 2004.

Os resultados da pesquisa realizada com os gestores para buscar as razões da defasagem do estágio de evolução dos serviços públicos entre os de interesse maior do Estado e do Cidadão, foram obtidos a partir de análise qualitativa das respostas dos questionários. As opiniões colocadas pelos gestores foram agrupadas e representadas em percentual de respostas para exprimir a preferência de visão entre as alternativas apresentadas. A análise para extração dos resultados englobou, em muitas situações, a combinação dos resultados de múltiplas questões.

As entrevistas para suporte à discussão das razões da defasagem do estágio de evolução dos serviços foram realizadas em abril e maio de 2004.

#### **5.4 Descrição do campo de pesquisa para o estudo de caso**

O estudo de caso foi realizado para determinar a efetividade da prestação dos serviços públicos do interesse maior do Cidadão residente em Curitiba, para os

quais, como já mostrado, somam-se os esforços da prefeitura municipal de Curitiba, do governo do estado do Paraná e do governo federal.

Cada um deles tem o seu portal de serviços e informações a saber:

- a) prefeitura municipal de Curitiba: [www.curitiba.pr.gov.br](http://www.curitiba.pr.gov.br)
- b) governo do estado do Paraná: [www.pr.gov.br](http://www.pr.gov.br)
- c) governo federal: [www.redegoverno.gov.br](http://www.redegoverno.gov.br)

A escolha desse campo de pesquisa justifica-se inicialmente pela inserção do pesquisador no contexto, pois vive em Curitiba há 31 anos, durante os quais tem trabalhado para a Companhia de Informática do Paraná, responsável pela tecnologia da informação e comunicação para o programa de Governo Eletrônico do estado do Paraná. Isto torna o trabalho de acesso à informação mais fácil que em outros campos, pois além da proximidade física, é maior a intimidade do pesquisador com as estruturas de governo municipal e estadual. Não há necessidade de se discutir a presença do governo federal no campo de pesquisa porque ele estaria presente em qualquer que seja a localidade de análise, pois há serviços que são de sua responsabilidade exclusiva.

O município de Curitiba, capital do estado do Paraná, possui uma população de aproximadamente 1,6 milhões de habitantes, tem um PIB (Produto Interno Bruto) de 12,1 bilhões de dólares/ano e uma renda per capita de oito mil dólares/ano, superior à média brasileira, que é de cinco mil. Em pesquisa da ONU em 2001, foi considerada a capital brasileira com melhor índice de qualidade de vida (CURITIBA, 2004).

Uma análise preliminar do portal da prefeitura municipal de Curitiba, mostra a presença na Internet de praticamente todas as áreas de gestão da estrutura administrativa do município. Uma referência positiva encontrada é o enquadramento que a pesquisa de Akutsu (2002) faz do portal de Curitiba no estágio 3 do modelo de classificação da ANAO, descrito em 4.1.

O primeiro governo no Brasil a marcar presença na Internet sob a forma de portal foi o do estado do Paraná, tendo sua *home-page*, como era denominada na época a página de entrada de uma organização na Internet, sido implementada em 1995 (CUNHA, 2000). Ainda segundo a autora, já em 1998 houve a primeira iniciativa para integrar serviços e informações de diversos departamentos do governo estadual, e de outras esferas de governo, no portal denominado Rede

Cidadão. Aquele portal possibilitava o atendimento ao Cidadão em um único ponto de acesso na Internet.

O governo do Paraná tem os serviços bem organizados em seu portal, apresenta o maior número de páginas na Internet e está entre os que possuem as melhores práticas de Governo Eletrônico, dentre todos os governos estaduais analisados por Bittencourt Filho (2000), tendo sido um dos cinco que alcançou a maior nota. Para Fernandes e Afonso (2001) o Paraná está situado entre os sete estados que implementam iniciativas de Governo Eletrônico mais complexas no Brasil. Possui um nível de informatização elevado em muitos órgãos, geograficamente distribuídos em diversos municípios, interconectados em rede, o que favorece a migração de serviços para a Internet. Akutsu (2002) enquadra o portal do governo do Paraná também no estágio 3 do modelo de classificação da ANAO.

O Governo Eletrônico do estado do Paraná é um programa formal, instituído através do Decreto Estadual 3769/2001:

Art. 1º - Fica criado o Sistema Governamental de Serviços Eletrônicos denominado E-PARANÁ, que através das tecnologias de informação, visa aprimorar a qualidade dos serviços da administração pública estadual, especialmente no tocante à maior eficiência, publicidade, legalidade, impessoalidade e finalidade, bem como se destina a ampliar o acesso da população a tais serviços. (PARANÁ, 2001, p.1).

Tanto o governo do estado do Paraná quanto a prefeitura municipal de Curitiba possuem programas de incentivo à inclusão digital, que conforme mostrado anteriormente em 3.6, são requisitos básicos para o sucesso de programas de Governo Eletrônico.

## **6 ANÁLISE, DISCUSSÃO DOS RESULTADOS E PROPOSTAS**

A análise e a discussão dos resultados está organizada de forma a responder a questão de pesquisa através da validação das três hipóteses formuladas. O processo de validação ocorre a partir do cumprimento dos objetivos específicos definidos para a pesquisa.

### **6.1 A Internet tem potencial para transformar a relação do Estado com o Cidadão**

O diálogo com os autores, desenvolvido na pesquisa bibliográfica e expresso nos capítulos dois ao quatro, valida positivamente a primeira hipótese formulada pelo pesquisador. Os programas de Governo Eletrônico podem produzir serviços públicos de qualidade, com conforto, conveniência e economia de tempo para o Cidadão, na medida em que apliquem as mesmas tecnologias da informação e comunicação – baseadas na Internet – que as organizações privadas usam para serem competitivas na prestação de serviços em seus mercados.

Conclui-se pelos estudos que a Internet é uma ferramenta com potencial de transformação que nenhuma outra tecnologia até hoje demonstrou, e que ela se aplica igualmente ao setor privado e ao setor público. O comércio eletrônico está hoje inserido nas estratégias das empresas que querem ser competitivas, assim como o Governo Eletrônico deveria estar nas estratégias do Estado. São infundados os temores quanto à existência de restrições de se adotar os modelos de implementação da Internet do comércio eletrônico do setor privado para os serviços públicos no governo, decorrentes das diferenças de modelo de gestão existentes entre os dois setores. A Internet é uma tecnologia aberta e com protocolos padronizados, e por isso pode ser usada por qualquer tipo de organização para a prestação de serviços. Cada qual pode usá-la para implementar o seu modelo de negócios, de acordo com as suas políticas e estratégias.

O mesmo poder que o indivíduo – no papel de cliente – passa a ter nas suas relações com as empresas privadas, onde comanda o diálogo a partir do momento em que intensifica o uso da Internet, pode ser conferido ao mesmo indivíduo – agora no papel de Cidadão – na sua relação com o Estado. E esse poder justifica-se pela estrutura inerente a essa relação: por contribuir com tributos, o Cidadão

que é cliente dos serviços do Estado é ao mesmo tempo seu acionista. Isso lhe confere os direitos de receber serviços com qualidade, conforto e conveniência, de participar ativamente da construção das políticas públicas e de controlar os atos dos gestores públicos, a quem confiou pelo voto a responsabilidade de representá-lo.

A Internet, pela facilidade e rapidez de construção de sistemas para prestação de serviços, pela capacidade de integrar-se aos sistemas de tecnologia da informação e comunicação existentes, pela sua capilaridade e baixo custo de acesso, e pela flexibilização do tempo e do espaço para os seus usuários, é o instrumento por excelência que os governos dispõem para ampliar a qualidade dos serviços ao Cidadão. Essa transformação é requerida pela sociedade, que se espelha nos serviços prestados pelas organizações privadas para pressionar o Estado a resolver a precariedade da prestação dos serviços públicos. Ao mesmo tempo, torna-se uma necessidade para a própria sobrevivência do Estado, cujo modelo de gestão burocrático e auto-referido encontra-se esgotado, onde transformações precisam ser empreendidas para diminuir o distanciamento entre as suas ações e as exigências do Cidadão.

O foco prioritário no cidadão – e não mais na estrutura burocrática do Estado – é o grande passo no exercício da plena cidadania e pode ser alcançado pelo poder de integração da Internet. Migra-se o conceito de “governo eletrônico” para “cidadão eletrônico” e constrói-se um portal integrado de acesso aos serviços, com um modelo de navegação aderente ao modelo de raciocínio mental do Cidadão. Ele encontra, de forma natural, respostas às suas demandas sem precisar trilhar os meandros da burocracia, sem precisar saber que departamento de governo, ou que esfera de governo, é responsável pela sua execução.

Além disso, o Cidadão é um indivíduo único perante os departamentos e serviços, e por isso ele deve autenticar-se uma única vez no portal e a partir daí acessar todos os serviços. Nos bastidores, os sistemas dos diversos departamentos e esferas de governo devem integrar-se, transparentemente, para prestar os serviços. Este conceito emergente que começa a ser denominado “*gateway*”, é um passo além dos portais hoje encontrados nos programas de Governo Eletrônico no Brasil e no mundo. Mesmo que atuais portais orientem num único ponto de acesso a navegação entre as estruturas de governo, não existe entre estas, necessariamente, uma integração transparente: o Cidadão continua

percorrendo, eletronicamente, os caminhos da burocracia para a obtenção do serviço.

O uso da Internet para a prestação de serviços públicos livra o Cidadão da burocracia e provê maior efetividade nos serviços, enquanto simplifica os processos internos e reduz os custos do Estado. Por essa razão o Estado não pode mais ficar imune às transformações potencializadas pela tecnologia da informação e comunicação, tornando-se cada vez mais difícil encontrar argumentos para sua não inclusão neste novo contexto. Mesmo os de ordem econômica começam a ser superados, pois os ganhos obtidos nos processos transformados financiam a transformação do restante da cadeia. Resta então ao gestor público a compreensão do potencial de transformação da Internet e a vontade política de romper a cultura e detonar a inércia da administração burocrática.

O potencial de transformação da Internet não se restringe à prestação de serviços, objeto dessa pesquisa, mas sim alarga os horizontes para desencadear outros processos que vêm ao encontro a demandas para o exercício pleno da cidadania, dentre eles:

✓ Ampliação da participação do Cidadão na construção das políticas públicas: o processo de democracia que se vive no Brasil é delegativo, pelo qual o Cidadão elege os seus representantes e a eles delega poderes para agir em seu nome. Não é dada chance ao Cidadão de participar das decisões que o Estado toma em seu nome, ninguém o consulta sobre a pertinência de medidas que afetam a sociedade, restando apenas a esperança que os eleitos tenham sempre uma postura correta e defendam os interesses de quem lhes delegou poderes. A Internet cria mecanismos que outras tecnologias até então não permitiam, de migrar a forma de democracia delegativa para participativa. O Cidadão pode ser facilmente e rapidamente consultado e interagir na tomada de decisão das políticas públicas, fazendo valer os seus interesses diretamente, reduzindo as intermediações. Não necessariamente significa eliminar os poderes legislativos, mas sim, fazer com que as decisões que seus membros tomam sejam respaldadas efetivamente pela sociedade que os elegeu.

✓ Controle das ações dos gestores públicos: a partir do momento em que a Internet possibilita a integração com sistemas de gestão já em uso pela administração pública, não existem dificuldades maiores para o Estado mostrar de

forma transparente à sociedade seus atos referentes à execução das políticas públicas. Mais que uma prestação de contas, a transparência constitui-se num instrumento de combate à corrupção no serviço público.

✓ Descentralização administrativa: as discussões sobre reforma do Estado incluem invariavelmente propostas de descentralização da execução das políticas públicas, levando as decisões e as ações para mais próximo de onde vive o Cidadão, o governo local. A Internet provê meios para que esta descentralização ocorra, ao mesmo tempo em que podem ser mantidos controles centralizados, onde sejam necessários.

✓ Descentralização da receita: os eventos que geram arrecadação acontecem nos governos locais, porém na atual estrutura arrecadatória parte das receitas são captadas nas esferas superiores, para depois serem redistribuídas às esferas inferiores, sujeitando-se a toda a sorte de interferências. As mesmas oportunidades que a Internet promove para a descentralização administrativa aplicam-se à descentralização da arrecadação.

✓ Ações a partir da sociedade: o conceito de “Governo Eletrônico” sugere a priorização de investimentos para implementação de serviços no interesse maior do Estado, enquanto o conceito de “Cidadão Eletrônico” indica que a prioridade é o Cidadão. Uma proposta que parece interessante é a sociedade não esperar pelo Estado, e ela própria assumir a responsabilidade de desenvolvimento dos portais de serviços com foco no Cidadão, organizando-os de acordo com os seus interesses. Estabelecendo parcerias com os governos para acesso de forma integrada às suas aplicações, podem ser criadas as interfaces que escondem do Cidadão a complexidade da burocracia. Este modelo pode ser estendido para incorporar também serviços de organizações privadas aos portais: ao Cidadão interessa acessar um serviço, mas se ele é prestado por um órgão público ou privado é um detalhe de menor relevância.

Constata-se pela pesquisa bibliográfica que os programas de Governo Eletrônico avançam no Brasil, porém de forma mais lenta que os sistemas de comércio eletrônico das organizações privadas, da mesma forma como ocorre no resto do mundo. Os grandes ganhos, no entanto, ainda são para a eficiência da estrutura administrativa e para os serviços do interesse maior do Estado.

## **6.2 O Governo Eletrônico prioriza serviços do interesse maior do Estado**

O estudo de caso desenvolvido para avaliar o estágio de evolução dos serviços públicos prestados ao Cidadão de Curitiba na Internet, valida positivamente a segunda hipótese. Os resultados da pesquisa, analisados em 6.2.5 constataam que os programas de Governo Eletrônico usam a Internet para a prestação dos serviços no interesse maior do Estado – representados por Arrecadação e Trânsito – com estágios de evolução superiores aos dos serviços de interesse maior do Cidadão, representados por Saúde e Educação Fundamental e Média.

Precedendo as investigações nos portais dos governos envolvidos na prestação dos serviços ao Cidadão de Curitiba, foi realizada uma análise documental dos serviços escolhidos como amostra. O objetivo foi identificar os processos que compõem cada serviço a ser avaliado e enquadrado de acordo com o modelo para classificação de serviços em portais Internet apresentado em 5.3. Os processos escolhidos têm significância por serem os de maior impacto e os mais utilizados pelo Cidadão na sua relação com o Estado, dentre os prestados pelos departamentos responsáveis. A escolha foi influenciada também pela investigação nos portais para referência, conforme 4.2, pela experiência do pesquisador em tecnologia da informação e comunicação, e pela sua vivência como Cidadão, conseqüentemente usuário real ou potencial dos serviços.

Foram considerados os processos onde a presença física do Cidadão perante o servidor público não seja obrigatória, caracterizando-se essa obrigatoriedade pela natureza intrínseca do serviço e não pela vontade do servidor público ou pela definição do processo hoje em vigor. Ressalta-se que os serviços que implicam apenas melhoria interna dos processos, sem uma relação direta do Estado com Cidadão, não fazem parte do escopo da pesquisa, embora formem a base para a prestação dos serviços ao Cidadão.

Após a elaboração da lista dos processos que compõem os serviços, agrupados conforme suas finalidades comuns, procedeu-se a classificação de cada processo quanto ao estágio de evolução máximo onde poderia estar classificado – de acordo com sua natureza e seus requisitos – se fosse implementado em sua plenitude. Na sequência, foi avaliado o estágio de evolução em que se encontra cada processo, por conseguinte de cada serviço, através das investigações realizadas nos portais durante os meses de fevereiro a abril de 2004.

Os resultados obtidos para cada serviço são apresentados na sequência, concluindo-se em 6.2.5 com as comparações e análises que validaram a hipótese.

Conforme os procedimentos propostos em 5.3 para o tratamento dos dados coletados, os quadros que descrevem e enquadram os processos mostram:

✓ NOTA MAX: nota correspondente ao estágio máximo que o processo poderia atingir se implementado em sua plenitude.

✓ NOTA: nota relativa ao estágio de evolução em que se encontra o processo, na visão integrada, representada pela média das notas obtidas em cada esfera.

✓ ESFERA: indicação das esferas de governo onde o processo está presente, municipal (M), estadual (E) e federal (F); quando as notas são diferentes nas diversas esferas, elas aparecem destacadas ao lado da letra indicadora.

Após o quadro que descreve e classifica os processos componentes do serviço, é apresentado um quadro resumo, onde aparecem os estágios de evolução do serviço na visão integrada e no portal de cada esfera de governo. O resumo destaca ainda os estágios de evolução de cada grupo de processos. O estágio de evolução do grupo, e do serviço, é representado pela média aritmética das notas dos processos que o compõe. O percentual de completude resulta da divisão da nota obtida pela nota máxima. Logo, o serviço estará com todos os processos possíveis implantados na sua plenitude quando esse percentual for 100%.

### 6.2.1 Estágio de evolução dos serviços de Arrecadação de Tributos

A definição dos tributos, e a responsabilidade pela respectiva arrecadação nas três esferas de governo, está presente na constituição federal (BRASIL, 1988) e detalhada nas legislações pertinentes a cada esfera.

Os tributos arrecadados pela esfera municipal são o ISS (Imposto Sobre Serviços), IPTU (Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana) e o ITBI (Imposto sobre a Transmissão Intervivos de Bens Imóveis). Estes tributos são descritos na Lei Complementar n.40, modificada pelas Leis Complementares 41, 45 e 48 (CURITIBA, 2001). No balanço orçamentário do ano de 2003, o IPTU e o ISS somados representam 80% da receita tributária do município (CURITIBA, 2003b) e, por essa razão, a pesquisa investigou apenas os processos desses dois impostos.

Na esfera estadual são arrecadados três impostos: o ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) que foi instituído pela Lei Estadual 11.580/96, modificada pela edição de sucessivas leis e regulamentada por decretos (PARANÁ, 2003a); o IPVA (Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores) instituído pela Lei Estadual 8.216/85, que teve sua última modificação realizada pela Lei 14.260/03 (PARANÁ, 2003b); e o ITCMD (Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis por Causa *Mortis* e Doações), regulamentado, com base na constituição federal, pela Lei Estadual 8929/88 (SEFA, 2001). Foram pesquisados os processos para arrecadação do ICMS e IPVA, que respondem respectivamente por 89% e 6% dos valores arrecadados no ano de 2003 (SEFA, 2003b). O IPVA, em que pese pouco representativo comparando com o ICMS, foi escolhido por ser uma arrecadação baseada nos serviços de trânsito, que também fazem parte da amostra da pesquisa.

Da responsabilidade da esfera federal consta um número maior de tributos. Destacam-se dentre eles o IRPF (Imposto sobre a Renda de Pessoas Físicas), IRPJ (Imposto sobre a Renda de Pessoas Jurídicas), IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados), COFINS (Contribuições para a Seguridade Social), PIS/PASEP (Contribuição para Programa de Integração Social), CPMF (Contribuição sobre a Movimentação Financeira), CSLL (Contribuição Social sobre o Lucro Líquido), cujas definições podem ser encontradas nas respectivas legislações a partir de MF (2004). Estes tributos somados atingem 89% do valor total arrecadado pela Secretaria da Receita Federal (MF, 2003).

As oportunidades de integração dos processos de Arrecadação com outros processos, sistemas, departamentos de governo e outras organizações, podem ser assim enumeradas, dentre outras:

- ✓ Com os sistemas de Trânsito, para a finalidade de arrecadação do IPVA.
- ✓ Com as juntas comerciais, para compartilhamento de informações cadastrais.
- ✓ Com sistemas de outras esferas de governo, e com outros poderes, para compartilhamento de informações cadastrais, como CNPJ, CFP.
- ✓ Com os sistemas de identificação civil, para compartilhamento de informações cadastrais dos proprietários das organizações.

Os principais processos compreendidos pelos serviços de Arrecadação, que implicam a relação do Cidadão contribuinte com os departamentos arrecadadores,

e que são comuns aos serviços prestados pelas três esferas de governo, estão relacionados no Quadro 5.

As pesquisas foram efetuadas nos sítios [www.curitiba.pr.gov.br](http://www.curitiba.pr.gov.br) para investigação dos serviços disponíveis para a arrecadação dos tributos da responsabilidade do município de Curitiba, [www.arinternet.pr.gov.br](http://www.arinternet.pr.gov.br) para os tributos estaduais, e [www.receita.fazenda.gov.br](http://www.receita.fazenda.gov.br) para os federais. Pelo fato dos serviços da Agência de Rendas Internet da Secretaria da Fazenda do estado do Paraná serem acessados, em sua maioria, com identificação do usuário através de *login* e senha, a investigação dos processos no referido portal foi acompanhada por técnico da área de informática daquela secretaria. Nas demais esferas, a identificação do usuário é feita pelo seu número de inscrição junto à respectiva contribuição (CPF, CNPJ, IPTU), o que possibilitou o pesquisador fazer diretamente as investigações. Os resultados da avaliação estão expressos nos Quadros 5 e 6.

Quadro 5 – Classificação dos processos de Arrecadação

PROCESSO	NOTA MAX	NOTA	ESFERA	CARACTERIZAÇÃO DO ENQUADRAMENTO
GRUPO RECOLHIMENTO:				
Apuração de valores e lançamento de tributos	6	6	M/E/F	
Recolhimento dos tributos lançados	6	6	M/E/F	No momento do lançamento o contribuinte já recebe a guia de recolhimento pronta, e acessa o sistema de pagamentos do banco para completar a transação.
Acompanhamento dos autos de infração	3	2	M=0 E=3 F=3	
Parcelamento de dívidas	6	4,5	E=6 F=3	No portal federal são disponibilizados os formulários para preenchimento manual. Poderiam ser preenchidos pelo sistema.
Situação de pendências tributárias	6	4	M=0 E=6 F=6	No federal as informações somente estão disponíveis aos contribuintes que tenham certificado digital, em conformidade com a ICP-Brasil.

(continua)

Quadro 5 – Classificação dos processos de Arrecadação (continuação)

PROCESSO	NOTA MAX	NOTA	ESFERA	CARACTERIZAÇÃO DO ENQUADRAMENTO
GRUPO DOCUMENTAÇÃO:				
Cadastramento de contribuintes	6	3,4	M=0 E=5 F=5	No portal estadual faltam integrações com Identificação Civil. CPF, CNPJ, Junta Comercial. No federal não cadastra o CPF, sendo possível fazer o cadastro para CNPJ integrado com Junta Comercial.
Manutenção de dados cadastrais de contribuintes	5	2,7	M=0 E=3 F=5	No portal estadual, interage apenas para alterar algumas informações.
Entrega de arquivos de escrituração fiscal	3	2	M=0 E=3 F=3	
Autorização para impressão de documentos fiscais	5	2.5	M=0 E=5	
Entrada e acompanhamento de recursos contra autuações ou lançamentos de tributos	5	0	M/E/F	
GRUPO INFORMAÇÃO:				
Legislação em linguagem acessível ao contribuinte, de forma interativa	3	2	M/E/F	Em todos os casos encontram-se as leis, decretos e resoluções, da forma como foram publicadas.
Emissão de avisos seletivos a contribuintes, conforme seu enquadramento e situação	3	1	M=0 E=3 F=0	No portal estadual são emitidos avisos por e-mail. Em casos de omissão da declaração ou falta de pagamento, envia no dia seguinte.
Calendário para recolhimentos de tributos	2	2	M/E/F	
Emissão de certidões	5	4.3	M=3 E=5 F=5	No município pode ser emitida certidão para IPTU (nota 5) mas não para ISS.

Fonte: Portais [www.curitiba.pr.gov.br](http://www.curitiba.pr.gov.br); [www.arinternet.pr.gov.br](http://www.arinternet.pr.gov.br); [www.receita.fazenda.gov.br](http://www.receita.fazenda.gov.br)

Quadro 6 – Estágio de evolução dos serviços de Arrecadação ao Cidadão de Curitiba

Estágio de Evolução	Na visão integrada	Município Curitiba	Estado Paraná	Governo Federal
Serviço Arrecadação Estágio máximo: 4,5	Estágio efetivo: 3,0 Compleitude: 66%	1,4 31%	3,9 86%	3,5 77%
Processos Recolhimento Estágio máximo: 5,4	Estágio efetivo: 4,5 Compleitude: 83%	3,0 55%	5,4 100%	4,8 89%
Processos Documentação Estágio máximo: 4,8	Estágio efetivo: 2,1 Compleitude: 44%	0,0 0%	3,2 66%	3,2 66%
Processos Informação Estágio máximo: 3,2	Estágio efetivo: 2,3 Compleitude: 72%	1,7 53%	3,0 94%	2,2 69%

### 6.2.2 Estágio de evolução dos serviços de Trânsito

Os serviços de trânsito são especificados pelo Código de Trânsito Brasileiro, implementado através da Lei 9503/1997, onde estão definidas as competências dos órgãos normativos, executivos de trânsito e executivos rodoviários nas diferentes esferas de governo, que fazem parte do denominado Sistema Nacional de Trânsito (BRASIL, 1997). Os órgãos normativos são o Conselho Nacional de Trânsito e os Conselhos Estaduais de Trânsito. No campo de pesquisa, os executivos de trânsito são o Departamento Nacional de Trânsito (Denatran), o Departamento de Trânsito do Paraná (Detran) e o Batalhão de Polícia de Trânsito do Paraná (Bptran) na esfera estadual, e a Diretoria de Trânsito da URBS de Curitiba (Diretran); os executivos rodoviários são a Polícia Rodoviária Federal e o Departamento de Estradas de Rodagem (DER) do Paraná, que tem o Batalhão de Polícia Rodoviária (BPRV) como agente fiscalizador. Existem ainda nos estados as Juntas Administrativas de Recursos e Infrações (JARI).

As interações do Cidadão com o Estado dividem-se entre as atividades documentais e de controle do trânsito. As documentais compreendem o registro e

controle de veículos e de motoristas, e estão sob a responsabilidade da esfera estadual. As atividades de controle do trânsito dos veículos são de responsabilidade das esferas municipal, nas ruas das cidades, federal nas rodovias federais, e estadual nas rodovias estaduais. Mesmo havendo decorrido seis anos da implantação do Código de Trânsito Brasileiro, apenas 11 dos 399 municípios do Paraná (3%) assumiram a gestão do trânsito dos veículos, cabendo-a no restante ao governo estadual. Curitiba é um dos municípios que assumiu o controle do trânsito local (DETRAN, 2004). Há também o caso de estados onde o trânsito em parte das rodovias federais é controlado pela esfera estadual.

As oportunidades de integração com outros processos, sistemas, departamentos de governo e outras organizações podem ser assim enumeradas:

- ✓ Com os sistemas da Secretaria de Estado da Fazenda, para a finalidade de arrecadação do IPVA.

- ✓ Com sistemas de Furtos e Roubos para conhecer a situação do veículo.

- ✓ Entre sistemas de trânsito estaduais para o controle da transferência de veículos entre estados diferentes, sistema RENAVAN.

- ✓ Entre sistemas de trânsito estaduais para o controle da emissão de carteiras de habilitação e de transferência de pontos nas carteiras entre estados diferentes, sistema RENACH.

- ✓ Entre sistemas de Trânsito das esferas municipal, estadual e federal para a realização das atividades de controle da circulação dos veículos, sistema RENAINF.

- ✓ Com entidades financeiras para registro e baixa de gravames (restrições de venda).

- ✓ Com tribunais de justiça para promover o bloqueio de veículos por processo judicial.

- ✓ Com sistemas de identificação civil e do CPF para obtenção automática de dados de condutor e de proprietário de veículo.

- ✓ Com os Centros de Formação de Condutores para a primeira habilitação.

Os principais processos onde existe a interação do Cidadão com o Estado na prestação dos serviços de Trânsito, levantados a partir do Código Brasileiro de Trânsito, encontrados também em CELEPAR (2000), estão descritos no Quadro 7.

As pesquisas dos processos foram realizadas basicamente no sítio do Detran

do Paraná, [www.pr.gov.br/detran](http://www.pr.gov.br/detran), pois os órgãos de trânsito que atuam no estado trabalham de forma conveniada. O portal do Sistema Conveniado de Multas, [www.pr.gov.br/mtm](http://www.pr.gov.br/mtm), provê acesso aos mesmos serviços encontrados no portal do Detran. Apenas foram pesquisados nos portais específicos de cada esfera os processos de entrada e acompanhamento de recursos contra infração de trânsito, que são interpostos junto aos órgãos responsáveis pela notificação da penalidade. Neste caso os portais acessados foram os da Polícia Rodoviária Federal, [www.dprf.gov.br](http://www.dprf.gov.br), do Departamento de Estradas de Rodagem do Paraná, [www.pr.gov.br/der](http://www.pr.gov.br/der), e o da Diretoria de Trânsito de Curitiba, [www.curitiba.pr.gov.br](http://www.curitiba.pr.gov.br). Os resultados da avaliação estão expressos nos quadros 7 e 8.

Quadro 7 – Classificação dos processos de Trânsito

PROCESSO	NOTA MAX	NOTA	ESFERA	CARACTERIZAÇÃO DO ENQUADRAMENTO
GRUPO REGISTRO				
Primeira habilitação para o Cidadão que deseje ser condutor de veículos	4	2	E	As informações sobre o processo são bem estruturadas. Poderia preparar a documentação pela Internet , integrada com os centros de formação de condutores, identificação civil e CPF, e fazer o agendamento dos exames.
Renovação periódica da habilitação conforme a legislação em vigor	4	3	E	Possibilita o preenchimento do formulário, porém não de forma integrada nem ao menos com os sistemas internos; poderia prover também o agendamento dos exames.
Registro e primeiro emplacamento do veículo	6	2	E	As informações sobre o processo são bem estruturadas. Poderia prover a preparação do processo pela Internet, integrada com os sistemas de identificação civil, CPF, revendedores de veículos. Os documentos para a conclusão do processo poderiam ser entregues em data e hora agendada.
Licenciamento anual do veículo	6	6	E	
Registro e baixa de gravames (restrições de venda)	6	6	E	Sistema totalmente integrado com instituições do sistema financeiro e consórcios, evitando qualquer tipo de intervenção pelo Cidadão.

(continua)

Quadro 7 – Classificação dos processos de Trânsito (continuação)

PROCESSO	NOTA MAX	NOTA	ESFERA	CARACTERIZAÇÃO DO ENQUADRAMENTO
Transferência de propriedade do veículo	6	2	E	Mesmos comentários do primeiro emplacamento.
Comunicação de venda do veículo	4	3	E	Possibilita o preenchimento do formulário; poderia ser integrado pelo menos com os sistemas internos, identificação civil e CPF.
Alteração de dados cadastrais de condutor e de proprietário de veículo	6	3	E	Possibilita apenas o preenchimento do formulário, e de forma não integrada; poderia ser transacional integrado com os sistemas internos, identificação civil e CPF. As comprovações poderiam ser enviadas pelo correio.
Entrada e acompanhamento de recursos contra infrações de trânsito	4	3	M/E/F	Possibilita o preenchimento do formulário nos órgãos responsáveis, mas não de forma integrada, para enviar pelo correio. Possibilita consultar o andamento.
GRUPO RECOLHIMENTO:				
Pagamento do IPVA	6	6	E	Integrado de forma transparente com os sistemas da Secretaria da Fazenda.
Pagamento de multas	6	6	E	
Notificações de infrações de trânsito, penalidades e suspensão da habilitação	3	3	E	O cidadão consulta as notificações pela internet, ou as recebe pelo correio. O sistema poderia notificar por e-mail.
Extrato da situação do veículo	6	6	E	Transação completa e integrada com sistemas de outras esferas e poderes, emissão da guia e pagamento integrado com o banco, caso haja débitos.
GRUPO INFORMAÇÃO:				
Educação para o trânsito, incluindo a legislação em linguagem acessível ao Cidadão	2	2	E	Informações bem estruturadas, com a legislação em linguagem simples e estórias em quadrinhos para crianças.
Inscrição em curso de reciclagem para condutores infratores	5	5	E	Podem ser feitos a inscrição, o agendamento e o pagamento das taxas
Emissão de certidões	6	3	E	Possibilita o preenchimento do formulário, integrado parcialmente com sistemas internos, mas não com identificação civil e CPF. Depois tem que ir ao Detran para concluir o processo.
Calendário de licenciamentos	2	2	E	
Tabela de taxas de serviço	2	2	E	

Fonte: Portal [www.pr.gov.br/detran](http://www.pr.gov.br/detran)

Quadro 8 – Estágio de evolução dos serviços de Trânsito ao Cidadão de Curitiba

Estágio de Evolução	Na visão integrada	Município Curitiba	Estado Paraná	Governo Federal
Serviço de Trânsito Estágio máximo: 4,6	Estágio efetivo: 3,6 Compleitude: 78%			
Processos Registro Estágio máximo: 5,1	Estágio efetivo: 3,3 Compleitude: 64%			
Processos Recolhimento Estágio máximo: 5,2	Estágio efetivo: 5,2 Compleitude: 100%			
Processos Informação Estágio máximo: 3,4	Estágio efetivo: 2,8 Compleitude: 82%			

### 6.2.3 Estágio de evolução dos serviços de Saúde

Os serviços públicos de saúde no Brasil são prestados ao Cidadão através do SUS (Sistema Único de Saúde), obedecendo aos princípios da garantia da universalidade do acesso, da integralidade da atenção e da igualdade de tratamento para todos os usuários. Baseada nos preceitos constitucionais (BRASIL, 1988) e na Lei Orgânica do Sistema Único de Saúde (BRASIL, 1990), a estratégia adotada foi a constituição de uma rede integrada de serviços, regionalizada e hierarquizada. A definição dessa rede consta da norma denominada NOAS (Norma Operacional da Assistência à Saúde), implementada pelo Ministério da Saúde com a finalidade de definir os critérios de atendimento ao Cidadão, e pactuar as competências entre as três esferas de governo para a gestão e execução do sistema (MS, 2003).

Conforme aquela norma, os serviços de atenção à saúde são divididos em três categorias básicas:

- Atenção Básica Ampliada: procedimentos médicos, ambulatoriais e odontológicos básicos e de baixa complexidade, coleta de material para patologia clínica e programas de saúde. Devem ser prestados em todos os municípios.

- Média complexidade: procedimentos médicos, cirúrgicos e odontológicos especializados, patologia clínica, radiodiagnóstico, exames ultra-sonográficos e fisioterapia. São prestados apenas nos denominados municípios-sede de módulos assistenciais, os quais devem também ofertar leitos hospitalares.
- Alta complexidade/alto custo: são da responsabilidade do estado, exceto para municípios que sejam habilitados em Gestão Plena do Sistema Municipal de Saúde.

Um município pode ser habilitado em Gestão Plena do Sistema Municipal de Saúde quando for capaz de ofertar com suficiência no mínimo os serviços de média complexidade. Isso lhe confere o direito de gerir todos os serviços de saúde e receber os recursos financeiros diretamente do Ministério da Saúde, sem depender do estado. No Paraná existem 13 municípios nessa condição, incluindo Curitiba, que faz parte do campo de pesquisa (SESA, 2001). Os municípios podem também ser habilitados em Gestão Plena da Atenção Básica Ampliada, se ofertarem com suficiência os serviços de atenção básica estendida, onde gerenciam os serviços e os seus prestadores, porém os recursos são repassados pelo governo estadual. Os outros 386 municípios do Paraná têm essa habilitação.

Cabe ao estado a organização da regionalização e hierarquia em torno dos municípios-sede de módulos assistenciais, o controle dos hemocentros e dos laboratórios públicos de saúde, e a distribuição de medicamentos. Ao estado cabe também a atenção à saúde nos municípios não habilitados nas duas categorias acima.

A organização da atenção à saúde no estado encontra-se detalhada no Código de Saúde do estado do Paraná, instituído pela Lei Estadual 13331/2001 e regulamentada pelo Decreto Estadual 5711/2002 (PARANÁ, 2002).

A união não tem contato direto no atendimento ao Cidadão, figurando em seu papel atividades como a gestão nacional do sistema, sua regulamentação, financiamento, definição das políticas, normatização das atividades, controle, avaliação e auditoria do funcionamento do sistema descentralizado, e provimento de informações à população.

A prestação do serviço público de saúde é fundamentalmente presencial no atual sistema, sendo poucas as interações que podem ser realizadas com o Estado sem que o Cidadão tenha de se dirigir a uma unidade de saúde para atendimento.

Por essa razão, uma série de interações é desenvolvida pelo profissional de saúde em nome do Cidadão enquanto este o atende, como por exemplo, a agenda de uma consulta especializada, de um exame ou de um leito hospitalar. Essas interações são realizadas através da intranet, uma rede que usa as mesmas tecnologias da Internet porém seu acesso é restrito a indivíduos da organização com autorização de acesso. Em que pese isso traga conforto ao Cidadão, existe a dependência da boa vontade do atendente em ofertar as possibilidades de escolha, e é crença do pesquisador que esses serviços poderiam ser realizadas pelo próprio Cidadão. Em outros casos, onde o serviço é privilégio do profissional de saúde, como no acesso ao prontuário em qualquer unidade de saúde, considera-se a intervenção do profissional de saúde com o sistema como se esta fosse uma relação direta do Cidadão com o Estado, porque ela implica a melhoria no atendimento, trazendo conforto, conveniência e economia de tempo para ele.

Aspectos e processos de atenção à saúde ao Cidadão de Curitiba são descritos em Ducci (2001). Curitiba conta com 105 unidades de saúde, 5 delas com atendimento 24 horas (CURITIBA, 2004).

As oportunidades de integração dos processos de Saúde com outros processos, sistemas, departamentos de governo e outras organizações podem ser assim enumeradas:

- ✓ Entre sistemas da esfera municipal e estadual para continuidade no atendimento a um paciente que depende de um recurso da outra esfera e também para melhor aproveitamento dos recursos disponíveis.
- ✓ Entre sistemas das unidades de saúde, laboratórios e hospitais.
- ✓ Outros sistemas de forma que o Cidadão tenha uma identificação única para o atendimento de saúde.

A pesquisa tem como foco a atenção que o Estado dispensa ao Cidadão nas suas necessidades de saúde, não fazendo parte da investigação do serviço os processos de outras atividades integrantes da área de saúde como, por exemplo, a vigilância sanitária. Da análise dos documentos acima referenciados, são elencados no Quadro 9 os principais processos que compõem o serviço de Saúde.

Os serviços de atenção à saúde ao Cidadão residente em Curitiba, acima elencados, são executados exclusivamente pela esfera municipal, pelo fato de Curitiba estar habilitada em Gestão Plena do Sistema Municipal de Saúde. O portal

pesquisado foi [www.curitiba.pr.gov.br](http://www.curitiba.pr.gov.br).

A investigação dos processos que são acessados pelos profissionais nas unidades de saúde, foi realizada com o acompanhamento de profissional de informática da Secretaria Municipal de Saúde, pois esses processos são disponibilizados em rede interna da prefeitura, requerendo autorização de acesso por *login* e senha. Os resultados da pesquisa estão expressos nos quadros 9 e 10.

Quadro 9 – Classificação dos processos de Saúde

PROCESSO	NOTA MAX	NOTA	ESFERA	CARACTERIZAÇÃO DO ENQUADRAMENTO
GRUPO AGENDAMENTO:				
Agendamento de consulta na unidade de saúde	5	0	M	O Cidadão desloca-se a uma unidade de saúde para agendar uma consulta.
Agendamento de consulta especializada requisitada por médico da unidade de saúde	5	0	M	É realizado por profissional da unidade de saúde em nome do Cidadão, pela intranet.
Agendamento de exame requisitado por médico da unidade de saúde	5	0	M	É realizado por profissional da unidade de saúde em nome do Cidadão, pela intranet.
Agendamento procedimento alta complexidade requisitado por médico da unidade de saúde	5	0	M	É realizado por profissional da unidade de saúde em nome do Cidadão, pela intranet.
Agendamento leito hospitalar em conjunto com o médico	5	0	M	Os agendamentos de leito são feitos pelo profissional de saúde por telefone.
GRUPO ATENDIMENTO:				
Orientações emergenciais interativas antes de atendimento presencial	5	0	M	
Informações sobre o fluxo de atendimento	2	0	M	
Acesso ao resultado de exame, exceto aos que possuam restrições	5	5	M	É acessado pelo profissional de saúde e incorporado ao prontuário, pela intranet. Não é necessário o Cidadão acessar.
Acesso ao prontuário pelo médico independente do local de atendimento	5	5	M	É realizado por profissional da unidade de saúde em qualquer unidade, pela rede interna
Acesso a um profissional especializado à distância para apoio ao diagnóstico	5	0	M	
Disponibilidade de um medicamento independente da unidade de saúde	2	0	M	

(continua)

Quadro 9 – Classificação dos processos de Saúde (continuação)

PROCESSO	NOTA MAX	NOTA	ESFERA	CARACTERIZAÇÃO DO ENQUADRAMENTO
GRUPO INFORMAÇÃO:				
Carteira pessoal de vacinas	3	0	M	
Localização das unidades de saúde em mapa, com serviços, horários, ônibus	2	2	M	Não possui a localização por mapas e as linhas de ônibus que atendem.
Localização dos hospitais públicos e conveniados	2	0	M	
Localização de pessoas internadas e horários visitas	2	0	M	
Indicadores de saúde	2	2	M	
Educação em saúde	2	2	M	
Descrição dos programas de saúde, modo de operação e requisitos para participar	2	2	M	
Inscrição em um programa de saúde	5	0	M	

Fonte: Portal [www.curitiba.pr.gov.br](http://www.curitiba.pr.gov.br)

Quadro 10 – Estágio de evolução dos serviços de Saúde ao Cidadão de Curitiba

Estágio de Evolução	Na visão integrada	Município Curitiba	Estado Paraná	Governo Federal
Serviço de Saúde Estágio máximo: 3,6	Estágio efetivo: 1,0 Compleitude: 28%			
Processos Agendamento Estágio máximo: 5,0	Estágio efetivo: 0,0 Compleitude: 0%			
Processos Atendimento Estágio máximo: 4,0	Estágio efetivo: 1,6 Compleitude: 40%			
Processos Informação Estágio máximo: 2,5	Estágio efetivo: 1,0 Compleitude: 40%			

#### 6.2.4 Estágio de evolução dos serviços de Educação Fundamental e Média

Os princípios, a organização e a responsabilidade pela execução do ensino no Brasil estão definidos na Lei de Diretrizes e Bases do Ensino Nacional (BRASIL, 1996). A responsabilidade pelo ensino nos níveis fundamental e médio encontra-se sob as esferas estadual e municipal, assim dividida: da primeira à quarta série do fundamental está com os municípios, da quinta à oitava do fundamental e o ensino médio com o Estado, podendo haver exceções. A relação do Estado com o Cidadão na educação inclui três públicos-alvo no interesse da pesquisa: os alunos, os professores na missão de ensino e os pais dos alunos, na missão de acompanhamento do desempenho dos filhos na escola.

As escolas públicas estaduais e municipais em Curitiba são 157 de ensino fundamental sob responsabilidade da prefeitura municipal e 153 sob responsabilidade do governo do estado, e 97 de ensino médio. No ano de 2003 foram matriculados 215 mil alunos no ensino fundamental e 64 mil no médio (FUNDEPAR, 2003).

As oportunidades de integração com outros processos, sistemas, departamentos de governo e outras organizações podem ser assim enumeradas:

- ✓ Entre escolas na mesma esfera de governo para troca de histórico escolar quando da transferência de alunos.
- ✓ Entre escolas do município e do estado para troca de histórico escolar quando da ascensão dos alunos do nível fundamental ao médio.
- ✓ Entre escolas públicas e escolas privadas para troca de histórico escolar na transferência de alunos.
- ✓ Do sistema de avaliação anual com a matrícula para o próximo ano, na mesma escola, e entre escolas diferentes, na mesma esfera de governo e entre esferas diferentes.
- ✓ Do sistema de matrícula com sistemas que informem a localização física do aluno no município.
- ✓ Do sistema de rito de abertura de escolas e cursos com sistemas de vistorias de corpo de bombeiros, vigilância sanitária e outros.

As principais atividades do ensino que ensejam a relação direta do Cidadão com o Estado estão descritas no Quadro 11. A pesquisa não inclui o processo de

ensino a distância, ou seja, o uso da Internet na atividade fim das escolas como instrumento básico do ensino, por tratar-se de tecnologia ainda muito incipiente e que requer uma transformação fundamental no próprio processo de ensino.

Os sítios pesquisados foram [www.curitiba.pr.gov.br](http://www.curitiba.pr.gov.br) para o ensino sob responsabilidade do município de Curitiba e o [www.pr.gov.br](http://www.pr.gov.br) para o ensino sob responsabilidade do estado do Paraná. Os resultados da avaliação estão expressos nos quadros 11 e 12.

Quadro 11 – Classificação dos processos de Educação Fundamental e Média

PROCESSO	NOTA MAX	NOTA	ESFERA	CARACTERIZAÇÃO DO ENQUADRAMENTO
GRUPO MATRÍCULA:				
Registro e confirmação de matrícula dos alunos	6	0	M/E	A matrícula poderia ser feita e/ou confirmada pela Internet por um processo transacional, integrado entre escolas, inclusive das duas esferas.
Transferência de aluno na mesma esfera de governo e entre esferas diferentes	6	0	M/E	Mesmas considerações da matrícula. Todo o processo poderia ser realizado de forma automática a partir de uma solicitação feita pelo interessado pela Internet.
Fornecimento de histórico escolar	3	0	M/E	Poderiam ser fornecidos aos interessados e também às escolas em caso de transferência ou matrícula.
Disponibilidade de vagas	2	0	M/E	
GRUPO DESEMPENHO:				
Acesso às notas, para alunos e pais	3	0	M/E	
Envio preventivo de alertas - desempenho/comportamento	3	0	M/E	
Planos pedagógicos para professores, pais e alunos	2	2	M/E	Encontrado no portal estadual para o ensino fundamental; não possui para o ensino médio.
Aulas de reforço por ensino a distância	5	0	M/E	Em que pese o conceito de ensino a distância ser ainda novo para substituir o presencial, poderiam ser disponibilizados temas para reforço das aulas.

(continua)

Quadro 11 – Classificação dos processos de Educação Fundamental e Média (continuação)

PROCESSO	NOTA MAX	NOTA	ESFERA	CARACTERIZAÇÃO DO ENQUADRAMENTO
Montagem de grade de aulas para professores	3	0	M/E	
Distribuição de conteúdos de disciplinas para professores na preparação de aulas e para alunos nos estudos fora da sala de aula	6	6	M/E	O estado possui um Ambiente Pedagógico Colaborativo, que disponibiliza conteúdos trabalhados de forma colaborativa pelos professores, integrado com outras escolas fora do seu âmbito. No portal municipal existe o Portal Aprender, porém ainda sem conteúdo que possa ser avaliado.
Lançamento de notas pelos professores	5	0	M/E	
Mecanismo para convergir oferta e demanda de ajuda da comunidade em atividades extra classe	5	0	M/E	
GRUPO INFORMAÇÃO:				
Localização das escolas via mapas, serviços, linhas de ônibus	2	2	M/E	No portal estadual existem as escolas públicas, estaduais e municipais. Não existe a localização por mapa da região e linhas de ônibus para acesso.
Matriz curricular das escolas, com disciplinas por nível de ensino, carga horária, professores	2	2	M/E	No portal estadual existem as matrizes curriculares das escolas públicas estaduais e municipais. Em alguns testes realizados, as informações das escolas municipais estavam em branco.
Calendário escolar para o ano letivo	2	2	M/E	Encontra-se no sítio estadual para escolas públicas de ambas as esferas. Em algumas pesquisas de escolas públicas o conteúdo estava em branco.
Informações à comunidade para transparência de gestão da escola	2	2	M/E	No portal estadual existem diversas informações como quantidade de merenda escolar fornecida, obras e reparos realizados, material disponível na escola, fundo rotativo e outras. Em testes realizados as informações das escolas municipais estavam em branco.
Acompanhamento de registro de diplomas para cursos profissionalizantes	3	3	E	
Rito para abertura e renovação de concessão para escolas	6	0	E	
Indicadores de desempenho do sistema de ensino	2	0	M/E	Encontrados indicadores por escola no estado, mas não globais do sistema.

Fonte: Portais [www.curitiba.pr.gov.br](http://www.curitiba.pr.gov.br); [www.pr.gov.br](http://www.pr.gov.br)

Quadro 12 – Estágio de evolução dos serviços de Educação Fundamental e Média ao Cidadão de Curitiba

Estágio de Evolução	Na visão integrada	Município Curitiba	Estado Paraná	Governo Federal
Serviço de Educação Estágio máximo: 3,6	Estágio efetivo: 1,0 Compleitude: 28%	1,0 28%	1,0 28%	
Processos Matrícula Estágio máximo: 4,2	Estágio efetivo: 0,0 Compleitude: 0%	0,0 0%	0,0 0%	
Processos Desempenho Estágio máximo: 4,0	Estágio efetivo: 1,0 Compleitude: 25%	1,0 25%	1,0 25%	
Processos Informação Estágio máximo: 2,7	Estágio efetivo: 1,6 Compleitude: 59%	1,6 59%	1,6 59%	

### 6.2.5 Avaliação das diferenças de estágios de evolução

O Quadro 13 sintetiza o estágio de evolução dos quatro serviços na Internet, a partir dos quadros detalhados nos itens anteriores, considerando-se a visão de serviços integrados, como se o Estado fosse único para o Cidadão. São mostrados o estágio máximo onde o serviço poderia estar classificado, de acordo com a sua natureza e requisitos, e o estágio em que se encontra, obtido pela investigação nos portais onde estão presentes. O percentual de completude é a razão entre o estágio obtido e o estágio máximo, e representa quanto os processos já implementados se aproximam da totalidade dos processos que poderiam estar disponíveis na Internet, em sua plenitude, ao Cidadão de Curitiba.

Os serviços de Arrecadação e de Trânsito, classificados em 2.2 como de interesse maior do Estado, são disponibilizados na Internet ao Cidadão residente em Curitiba em estágio de evolução bem mais próximo do estágio máximo que poderiam se encontrar, do que os serviços de Saúde e Educação Fundamental e Média, estes classificados como de interesse maior do Cidadão. Arrecadação e Trânsito encontram-se em um estágio entre o Interativo e o Interativo Integrado,

onde o máximo, quando todos os processos estiverem disponíveis na Internet, será um estágio acima na escala, ou seja entre o Interativo Integrado e o Transacional.

Saúde e Educação encontram-se ainda no estágio Emergente, o primeiro da escala. Esta presença inicial na Internet representa muito pouco, em se comparando com o potencial expresso na pesquisa, onde na sua plenitude esses serviços poderiam ser prestados na Internet num estágio próximo do Interativo Integrado, ou seja, dois níveis acima na escala.

Quadro 13 – Estágios de evolução dos serviços públicos prestados ao Cidadão de Curitiba na Internet

Serviços na Internet	Estágio máximo	Estágio obtido na pesquisa	Percentual de completude
Arrecadação	4,5	3,0	66%
Trânsito	4,6	3,6	78%
Saúde	3,6	1,0	28%
Educação	3,6	1,0	28%

O resultado mostra que o Cidadão residente em Curitiba não está sendo priorizado nas demandas dos serviços que são do seu interesse maior. O Estado ainda usa a Internet de forma mais expressiva para fazer com que o Cidadão cumpra com as suas obrigações, e menos para cumprir as suas obrigações para com o Cidadão.

Na visão do pesquisador, o fato dos serviços de natureza arrecadatória prestados na Internet estarem próximos da sua plenitude é altamente positivo. Indica que o potencial da tecnologia está sendo utilizado para ampliar os recursos a serem aplicados na melhoria da oferta dos serviços ao Cidadão, seja pelo aumento da arrecadação dos tributos, como pela redução de custos dos processos. A denúncia que a pesquisa oferece é que os mesmos ganhos não estão sendo perseguidos com tanta intensidade nos serviços que interessam mais ao Cidadão, aqueles que ele tem por direito em troca dos tributos que arrecada ao Estado.

Ampliando a reflexão:

### a) Existem diferentes estágios entre as esferas de governo

Os índices mostrados no Quadro 13 refletem o foco defendido nessa pesquisa, que é o da integração dos serviços em uma visão única, independente das esferas de governo envolvidas na sua prestação. Assim, eles representam o estágio de evolução do somatório dos serviços das três esferas de governo, tanto dos já prestados hoje quanto dos potenciais. Ocorre que para um mesmo serviço foram percebidos diferentes estágios de evolução entre as esferas de governo, razão pela qual é importante analisar a contribuição de cada uma para o estágio integrado, observando-se os detalhes expressos nos quadros anteriores.

Nos serviços de Arrecadação, como mostrado em 6.2.1, a Secretaria da Fazenda do Paraná encontra-se em um estágio de evolução mais avançado que as demais esferas, atingindo um percentual de 86% de completude em seus serviços ao Cidadão na Internet, enquanto na Secretaria da Receita Federal esse número é de 77%. A Secretaria da Fazenda de Curitiba destoa das demais, pois a completude dos serviços ao Cidadão na Internet verificada em seu portal é de apenas 31%. Como os processos são os mesmos, apenas aplicados para tributos com peculiaridades diferentes, não existem razões tecnológicas ou conceituais que impeçam os serviços de Arrecadação do município de Curitiba de serem prestados com o mesmo grau de evolução encontrado nas demais esferas.

Já nos serviços de Educação Fundamental e Média, detalhados em 6.2.4, as esferas Estadual e Municipal encontram-se no mesmo estágio de evolução, representado por uma completude de 28%. Constata-se uma absoluta igualdade em todos os processos nas duas esferas. Diferente do caso da Arrecadação, esse resultado sugere a necessidade de uma revisão conceitual na prestação de serviços de Educação ao Cidadão, aproximando mais os alunos, pais e professores através do uso da tecnologia da informação e comunicação. Uma percepção positiva de futuro promissor, que se teve ao longo das pesquisas em ambos os portais, é a existência de uma estrutura preparada para alavancar uma rápida evolução na prestação de serviços na Internet, principalmente na área pedagógica.

Os serviços de Trânsito estão ainda centrados nos sistemas desenvolvidos pelo Detran do Paraná, mesmo aqueles que são da responsabilidade do município. Por essa razão o índice obtido de 78% representa a contribuição solitária daquele

órgão na prestação dos serviços ao Cidadão de Curitiba na Internet. A pesquisa no portal do Detran indica que os serviços na Internet não se aproximam mais da sua plenitude por esbarrar na exigência de assinatura de documentos em papel, o que já pode ser resolvido de forma técnica e legal usando-se os mecanismos de assinatura digital discutidos em 3.5

Outros serviços onde a participação é solitária na relação com o Cidadão são os da Saúde, cuja responsabilidade recai sobre o município de Curitiba. O índice de completude é de 28%, indicando também a necessidade de revisão de conceitos na relação do Estado com o Cidadão. A pesquisa mostra que há serviços, principalmente os de agendamento, que podem ser feitos diretamente pelo Cidadão, sem o concurso de intermediários. Alguns deles já são realizados pelos profissionais de saúde em nome do Cidadão através da intranet, a rede interna da Secretaria da Saúde que usa a mesma tecnologia da Internet. Esta ação contribui para ampliar o conforto e a conveniência do Cidadão, já que o agendamento ocorre durante a sua presença na unidade de saúde pela ocasião de um procedimento médico. Mas, tolhe a liberdade de escolha sem influências e a facilidade de remarcar uma agenda posteriormente. A simples liberação do acesso direto pelo Cidadão na Internet desses agendamentos elevaria a completude para próximo de 40%.

#### b) Existem diferentes estágios de evolução no mesmo serviço

A hipótese levantada para a pesquisa, de que os serviços de interesse maior do Estado, dentre eles os de natureza arrecadatória, estão em estágio mais elevado que os de interesse do Cidadão, é corroborada quando se analisam os processos que compõem os serviços de Arrecadação. Agrupando-se os processos pela sua natureza e objetivos, percebe-se que o grupo Recolhimento, que engloba processos de informações fiscais, cálculos de tributos e pagamentos, destaca-se pelo estágio de evolução acima da média do serviço. Na visão integrada a completude chega a 83% mas, ao se analisar as esferas de governo, na fazenda estadual a completude atinge 100%, e na federal 89%, conforme detalhado nos quadros em 6.2.1. Os mesmos números obtidos para o grupo Documentação, que engloba informações cadastrais, envio de documentos fiscais e recursos contra infrações, onde o uso da Internet facilitaria mais a vida do Cidadão, são de 44%

para o serviço na visão integrada e de 66% nas fazendas estadual e federal.

Nos serviços de Trânsito, detalhados em 6.2.2, ocorre algo semelhante: o grupo de processos de Recolhimento, compreendendo as notificações e os pagamentos de taxas e multas, está com 100% de completude, enquanto o grupo de Registro, que é documental e facilitaria a vida do Cidadão, tem uma completude de 64%.

Um caso que bem ilustra essa diferença de atendimento em órgãos arrecadadores, quando o interesse arrecadatário em si não está em jogo, ocorreu com o próprio pesquisador, coincidentemente durante o período de desenvolvimento da pesquisa: ao ter que desbloquear o CPF do cônjuge, por um erro na declaração de imposto de renda, o contribuinte foi solicitado a fazer uma declaração retificadora. Feita e enviada pela Internet, ato contínuo o contribuinte teve de comparecer à Secretaria da Receita Federal com cópia impressa da declaração, a qual já estava nos arquivos eletrônicos do órgão, e cópias de documentos seus e do cônjuge. Depois de duas horas de espera na fila, o atendente conferiu os documentos, utilizando-se de um terminal de acesso ao sistema, montou um processo, obteve a assinatura do supervisor e encaminhou para outro departamento fazer a liberação, o que ocorreu dez dias depois. Se o interesse do órgão fosse facilitar a vida do Cidadão, toda a burocracia já estaria resolvida no ato da entrega da declaração retificadora, pela Internet, com o desbloqueio imediato do CPF do cônjuge.

### c) Comparação com referências internacionais

Comparando o estágio de evolução dos serviços prestados ao Cidadão de Curitiba com padrões internacionais, pode-se afirmar que:

✓ Os serviços de Arrecadação, com percentual de completude de 66%, encontram-se no estágio de evolução próximo ao das melhores práticas encontradas nas referências internacionais, no caso a Espanha (77%) e o Canadá (76%). Analisando individualmente a contribuição das três esferas de governo, o portal de Arrecadação do Paraná (86%) supera as marcas de referência, enquanto que o Federal (77%) a elas se iguala. Há que se considerar nessa comparação a defasagem de tempo entre as avaliações, em torno de um ano e meio, e as diferenças que os métodos aplicados podem ocasionar.

✓ Os serviços de Educação Fundamental e Média são prestados ao Cidadão

de Curitiba com completude de 28%, estágio de evolução aquém do encontrado para serviços de educação nos portais de referência, onde os melhores índices são os de Cingapura (69%) e os da Dinamarca (63%). Caracteriza-se com isso um espaço para evolução. Observem-se as mesmas considerações sobre defasagem de tempo entre as pesquisas e as diferenças de método.

✓ Para os serviços de Trânsito e de Saúde, não foram encontradas referências de percentual de completude em portais internacionais para possibilitar a comparação. No entanto, os serviços de trânsito com 78% de completude devem estar seguramente incluídos entre os que implementam as melhores práticas internacionais.

Outro resultado obtido da comparação que se faz com as referências internacionais, é a possibilidade da existência de equilíbrio entre os estágios de evolução dos serviços classificados como de interesse maior do Estado e os de interesse maior do Cidadão, encontrada em quatro países citados em 4.2.

#### d) As estruturas dos portais não são focadas no Cidadão

Em que pese o estágio de evolução dos serviços públicos de interesse maior do Estado encontrar-se em patamares internacionais, a integração dos serviços com foco no Cidadão ainda não é uma realidade para o Cidadão residente em Curitiba, e a percepção que a pesquisa traz é que ela parece ainda distante. Portais de referência internacionais, como os utilizados por Victória, Cingapura, Canadá e Reino Unido, dentre outros, implementam a apresentação dos serviços públicos ao Cidadão em uma interface única, como discutido em 3.4.4. Essa interface possui um sistema de navegação por eventos da vida, estruturado conforme a lógica de raciocínio dos indivíduos, e não conforme a lógica da estrutura do Estado. Ao mesmo tempo, estabelece transparentemente os relacionamentos entre os sistemas dos diversos departamentos, nas diferentes esferas de governo, e ainda de diferentes poderes públicos.

Além dos serviços serem isolados, a estrutura de navegação encontrada nos portais do campo de pesquisa reflete em muito a estrutura do Estado, requerendo do Cidadão o conhecimento dessa estrutura para chegar ao serviço. Adicionalmente, os prestadores de serviço utilizam os jargões técnicos da área na apresentação dos serviços, o que dificulta mais ainda a compreensão. Um dos

exemplos que bem caracteriza é o serviço acessado sob o nome de “habilitação” no portal do Detran Paraná. Pergunte-se ao Cidadão o que ele entende por “habilitação”: parece ser mais conveniente denominar o serviço de “carteira de motorista”, o que com certeza todos sabem o que seja.

Outro exemplo é a informação sobre a legislação dos serviços de arrecadação de tributos, que complexa por natureza, é exposta ao contribuinte na sua forma original de leis, decretos, resoluções e outros mecanismos formais. Parece que mais efetivo seria um sistema de pesquisa no qual o contribuinte identifica-se e a partir daí, em função do enquadramento legal de sua empresa, o sistema lhe apresenta todas as obrigações que precisa cumprir, juntando numa única interface todos os preceitos aplicáveis, oriundos da multiplicidade de atos legais.

A conclusão à qual a pesquisa leva, é que a estrutura de navegação, de nominação e de descrição dos serviços nos portais investigados é montada na visão racional dos analistas de informática e dos tecnocratas dos processos de negócio. Não leva em consideração a lógica de raciocínio e a cultura dos indivíduos que farão o acesso aos serviços e às informações. Há que se pensar “para quem” se constrói um serviço na Internet e não “em quem” o constrói.

Esse é um espaço onde o pesquisador sugere uma revisão de conceitos da prestação de serviços públicos ao Cidadão, implicando o uso de tecnologia para a integração, a quebra de paradigmas na visão dos gestores e tecnocratas públicos e, principalmente, a vontade política de construir.

Um caso isolado de sucesso de integração encontrado na pesquisa, e que pode ser tomado como exemplo para outros serviços, é o do recolhimento do IPVA, tributo de responsabilidade da Secretaria da Fazenda, recolhido com base na propriedade dos veículos, cuja responsabilidade de registro é do Detran. Ao Cidadão não importa conhecer essa distribuição das responsabilidades e dos processos e nem ao menos importa saber se essa divisão existe. A partir do acionamento de um ícone na primeira página do portal [www.pr.gov.br](http://www.pr.gov.br), o serviço se descortina para o Cidadão em sua plenitude, desde as informações pertinentes até o pagamento do tributo, escondendo toda a complexidade dos processos necessários à sua execução.

## e) Ações para evolução no relacionamento Estado e Cidadão

Tomando os resultados da pesquisa como base, e ainda fundamentado pela sua vivência profissional, o pesquisador ousa propor, independente da análise das razões que levam os diversos serviços a estarem nos estágios de evolução encontrados, que :

✓ Os serviços de Arrecadação do município de Curitiba tenham seus processos revistos para utilizar a Internet como canal de relacionamento com o Cidadão, com a mesma intensidade que usam os órgãos arrecadadores estadual e federal. Os modelos empregados nessas duas esferas podem ser aplicados ao município sem restrições.

✓ Os órgãos de Arrecadação e de Trânsito invistam na utilização da assinatura digital com objetivo de ampliar o uso da Internet nas atividades de documentação e registro, elevando o estágio de evolução desses processos ao mesmo patamar dos processos de recolhimento de tributos e taxas.

✓ Os órgãos de atendimento ao Cidadão, a exemplo da Saúde e da Educação estudados nessa pesquisa, reformulem seus planos de relacionamento com o Cidadão, rompendo paradigmas. Nessa reformulação, o foco proposto é o Cidadão, entendido esse como portador de direitos aos serviços públicos, com qualidade, conforto e conveniência, a uma efetiva participação democrática, e ao controle sobre as ações dos gestores públicos, a quem ele confiou pelo voto a responsabilidade de administrar os seus recursos. Ele não pode ser entendido apenas como tendo deveres e obrigações, o que leva à continuidade do estado atual, de privilégio à estrutura burocrática do Estado em detrimento do conforto e da conveniência do Cidadão.

✓ Os gestores dos programas de Governo Eletrônico nas três esferas assumam a responsabilidade de investir esforços na remoção das barreiras políticas, culturais e tecnológicas para que se estabeleçam condições favoráveis à integração de informações, sistemas e processos entre os departamentos, tanto na mesma esfera quanto entre diferentes esferas de governo. E, com isso, se efetive o conceito de foco no Cidadão, criando-se portais integrados, com navegação orientada por eventos da vida, no modelo de raciocínio mental dos indivíduos. Ou, como alternativa pela omissão do Estado, que a sociedade organizada assuma para si o desenvolvimento e implementação do modelo proposto.

### 6.3 Razões da defasagem de estágio de evolução

As razões da defasagem entre o estágio de evolução dos serviços Internet do interesse maior do Estado e os do interesse maior do Cidadão foram pesquisadas porque ela de fato foi constatada na análise dos serviços amostrados.

A hipótese que a defasagem do estágio de evolução entre os serviços de interesse maior do Estado e do Cidadão seria devida à diferença de visão dos dirigentes e lideranças dos órgãos públicos sobre a potencialidade de transformação provida pela Internet, à maior inércia à mudança e à falta de motivação do órgão quando não existe o interesse financeiro, foi validada como positiva apenas parcialmente.

Os resultados vêm da análise da pesquisa realizada com 43 gestores de serviços públicos, para a busca de razões para a defasagem encontrada, que exprime a visão de: 16 gestores de processos de negócio, com responsabilidade de decisão ou capacidade de influência sobre os serviços analisados; 15 gestores de tecnologia de informação e comunicação dos mesmos órgãos, sejam pertencentes aos respectivos quadros ou prestadores de serviço; e 12 gestores de programas de Governo Eletrônico. São gestores que tiveram participação ativa no uso da Internet para a prestação de serviços públicos nos últimos cinco anos.

Usa-se a terminologia “órgãos arrecadadores” para identificar genericamente os órgãos prestadores de serviço do interesse maior do Estado – representados na pesquisa por Arrecadação e Trânsito – e “órgãos de atendimento à sociedade” para os prestadores de serviço do interesse maior do Cidadão, representados por Saúde e Educação Fundamental e Média.

Da análise dos três pressupostos que compõem a formulação da hipótese, a pesquisa leva às seguintes conclusões:

- ✓ Não são percebidas diferenças de visão entre os dirigentes e lideranças dos órgãos de natureza arrecadadora e dos órgãos de atendimento à sociedade, quanto à potencialidade de transformação provida pela tecnologia da informação e comunicação, principalmente pela Internet, que justifiquem as diferenças de estágio de evolução dos serviços apontadas em 6.2.5.

- ✓ A inércia maior à mudança nos órgãos de atendimento à sociedade do que nos órgãos arrecadadores é confirmada pela pesquisa. Essa constatação decorre basicamente de quatro aspectos:

- o menor índice de propostas para implantação de serviços na Internet que partem das próprias áreas de negócios dos órgãos, revelando-se uma forte dependência das equipes de tecnologia da informação e comunicação;
- o menor percentual de propostas que partem de colaboradores do órgão, ficando a pró-atividade por conta dos gestores dos processos de negócio e dos gestores de tecnologia da informação e comunicação;
- a maior reatividade às propostas inovadoras, que se revela também após a implantação, onde os colaboradores se postam na posição de crítica aos problemas causados pelas mudanças, em lugar de colaborarem na resolução dos problemas e;
- o menor percentual de mudanças dos processos burocráticos visando facilitar a vida do Cidadão, concentrando-se os motivos nas melhorias internas.

✓ A investigação dos interesses e das motivações dos órgãos mostra que o interesse financeiro não é o principal fator que diferencia o estágio de evolução dos serviços na Internet entre os dois segmentos. Os órgãos de atendimento à sociedade estão em estágio menos evoluído no uso da Internet para atender aos anseios do Cidadão porque ainda pesa o uso da tecnologia da informação e comunicação para resolver problemas da burocracia interna. A pesquisa indica que resolvidos os problemas internos dos órgãos arrecadadores, o foco começa a concentrar-se em facilitar a vida do Cidadão. Três outros aspectos se revelam na pesquisa das motivações:

- uma das justificativas para a diferença de estágio de evolução pode estar na visão dos gestores de órgãos de atendimento à sociedade quanto à falta de preparo e de condições de acesso do Cidadão ao mundo da Internet, o que não ocorre nos órgãos arrecadadores;
- a constatação de que órgãos implementam mais serviços que outros quando os gestores conhecem o potencial da Internet, associada com as evidências que esse conhecimento existe em ambos os segmentos e que as iniciativas nos órgãos de atendimento à sociedade partem principalmente dos gestores, pode indicar a vontade política como outra razão para a defasagem;
- o terceiro aspecto para justificar a diferença de estágio de evolução entre os órgãos arrecadadores e os de atendimento à sociedade pode residir nas diferenças de competência das equipes de tecnologia da informação e comunicação,

considerando-se a forte influência que elas exercem sobre as iniciativas.

Uma constatação da pesquisa, que parece ter relação com os resultados encontrados, é que todos os gestores de órgãos arrecadadores convidados a participar da pesquisa responderam, e de forma rápida. Os gestores de órgãos de atendimento à sociedade demoraram mais a responder as questões, tendo havido necessidade de seguidas cobranças e, mesmo assim, alguns não responderam.

A análise das entrevistas que levou a essas conclusões é apresentada a seguir, separada pelos três pressupostos que compõem a hipótese formulada, seguida da transcrição de alguns comentários expressos pelos gestores e dos quadros que detalham o resultado da pesquisa.

Após, em 6.4, são apresentadas recomendações de estratégias a serem consideradas nos programas de Governo Eletrônico para a mudança de foco do uso da Internet, direcionando-o para os serviços do interesse maior do Cidadão.

#### a) Diferença de visão dos gestores quanto às potencialidades da Internet

Os resultados da pesquisa mostrados no Quadro 14, que reporta a visão dos gestores de processos de negócio dos órgãos, podem ser assim sintetizados:

- ✓ Os gestores de ambos os segmentos acreditam, com grau de percepção semelhante, no potencial da Internet para a melhoria na prestação dos serviços públicos, inclusive que ela possibilita criar novos serviços, trazendo mais conforto e satisfação para o Cidadão. Constata-se apenas que o grau de convicção é ligeiramente maior nos gestores dos órgãos de natureza arrecadadora.

- ✓ O uso do auto-serviço para a prestação de serviço público é visto pelos gestores dos órgãos arrecadadores como um instrumento de redução de custos e ao mesmo tempo como redutor dos níveis hierárquicos na tomada de decisão, tornando os serviços mais objetivos para o Cidadão. Os gestores de Governo Eletrônico e os gestores de tecnologia da informação e comunicação dos órgãos concordam com essa visão. Os gestores dos órgãos de atendimento à sociedade reportam uma visão semelhante, porém essa visão é contestada por 57% dos gestores de tecnologia da informação e comunicação quanto à objetividade dos serviços, e por 50% dos gestores de Governo Eletrônico quanto à redução de custos e objetividade.

✓ A capacidade de uso das tecnologias da Internet para integração de serviços, seja internamente no órgão, entre órgãos e entre esferas de governo, é acreditada pelos gestores de ambos os segmentos de serviços com visão semelhante. Novamente, metade dos gestores de Governo Eletrônico contesta, acreditando que os gestores de processos de negócio, em ambos os segmentos, não têm essa visão.

✓ Os gestores de órgãos arrecadadores acreditam mais (70%) que os gestores de órgãos de atendimento à sociedade (50%) na segurança e confidencialidade das transações na Internet, a partir da identificação do usuário, providas pelas tecnologias atuais. No entanto, a credibilidade que os gestores de processos de negócio dos órgãos arrecadadores reportam ter, é contestada por mais da metade dos gestores de tecnologia da informação e comunicação dos órgãos e dos gestores de Governo Eletrônico.

✓ Quanto à capacidade da Internet de possibilitar ampliação da participação democrática do Cidadão, na construção das políticas públicas e no controle sobre as ações da administração pública, há uma credibilidade maior entre os gestores de serviços de atendimento à sociedade (83%) que entre os gestores de órgão arrecadadores (60%), onde contribuem mais para esses percentuais a concordância do que a convicção.

✓ A credibilidade que os gestores de processos de negócio demonstram ter na Internet como canal para prestação de serviços, é referendada pelo uso pessoal que fazem da tecnologia. Praticamente metade deles acessa serviços bancários e de comércio eletrônico, enquanto que a outra metade usa a Internet para acesso a páginas *web*. Apenas 10% dos gestores de órgãos arrecadadores reportaram usar apenas para correio eletrônico.

✓ Outro aspecto analisado é o conhecimento próprio que os gestores de processos de negócio possuem sobre as facilidades da Internet para a prestação de serviços, o que pode indicar a dependência de terceiros para as propostas de uso da Internet no órgão: nos órgãos arrecadadores 40% têm conhecimento próprio enquanto 60% dependem de colaboradores. Nos órgãos de atendimento à sociedade 83% dos gestores reportaram possuir conhecimento próprio.

Quadro 14 – Visão dos gestores dos processos de negócio dos órgãos quanto às potencialidades da Internet (%)

Visão sobre	Nos órgãos arrecadadores segundo os			Nos órgãos de atendimento à sociedade segundo os		
	próprios gestores	gestores TIC	gestores e-Gov	próprios gestores	gestores TIC	gestores e-Gov
Melhoria dos Serviços ao Cidadão						
Estão convictos	80	100	42	66	72	17
Concordam	20		42	34	14	58
Têm dúvidas			16		14	25
Redução de custos auto-serviço						
Estão convictos	50	50	58	16	43	25
Concordam	40	37	34	50	43	25
Têm dúvidas	10	13	08	34	14	50
Objetividade maior auto-serviço						
Estão convictos	40	25	34	33	14	08
Concordam	30	37	34	33	29	34
Têm dúvidas	20	13	33	34	43	50
Discordam	20	25			14	08
Criação de novos serviços						
Estão convictos	40	63	75	34	57	42
Concordam	60	37	17	66	14	33
Têm dúvidas			08		29	17
Discordam						08
Integração de serviços						
Estão convictos	10	62	33	17	42	33
Concordam	80	13	17	66	29	25
Têm dúvidas	10	25	47	17	29	34
Discordam			08			08
Transações com segurança						
Estão convictos	20	13	27	16	14	27
Concordam	50	25	18	34	29	
Têm dúvidas	20	62	55	50	57	73
Discordam	10					
Maior participação democrática						
Estão convictos	20	13	17	17	29	17
Concordam	40	62	50	66	57	42
Têm dúvidas	30	25	25	17	14	33
Discordam	10		08			08
Nível de uso pessoal da Internet						
e-banking, e-commerce	60			50		
Páginas <i>Web</i>	30			50		
e-mail	10					
Conhecimentos de Internet						
Próprio, pessoal	40			83		
Por colaborador	60			17		

A visão dos gestores de tecnologia da informação e comunicação, que têm a responsabilidade de implementar os serviços do órgão ao Cidadão utilizando a Internet, é resumida a partir do Quadro 15:

✓ Há um alto grau de credibilidade entre os gestores de tecnologia da informação e comunicação, em ambos os segmentos, quanto à potencialidade de Internet para a melhoria dos serviços públicos, para a criação de novos serviços e também para a integração dos sistemas que levam ao foco no Cidadão. Apenas 14% dos gestores de órgãos de atendimento à sociedade reportaram ter dúvidas. Percebe-se que a convicção é ligeiramente maior nos gestores dos órgãos arrecadadores.

✓ No tocante às vantagens do auto-serviço, há em ambos os segmentos um alto percentual de concordância e convicção, porém com controvérsias: 25% dos gestores de órgãos arrecadadores têm dúvidas quanto à redução dos custos e 25% discordam que o auto-serviço reduza os níveis hierárquicos para a tomada de decisão e forneçam um serviço mais objetivo; 29% dos gestores de órgãos de atendimento à sociedade também têm dúvidas quanto à maior objetividade do serviço.

✓ A Internet é considerada segura igualmente pelos gestores dos dois segmentos. Há uma convicção levemente maior entre os gestores dos órgãos de atendimento à sociedade.

✓ A concordância e a convicção de que a Internet é uma tecnologia que possibilita ampliar a participação democrática é absolutamente igual entre os dois segmentos.

✓ Entre os gestores de tecnologia da informação e comunicação dos órgãos, 87% usam a internet para serviços bancários e de comércio eletrônico. Percentual idêntico se aplica também aos gestores que possuem conhecimento próprio das facilidades da Internet para a prestação de serviços públicos. Esses percentuais são os mesmos nos dois segmentos.

Quadro 15 – Visão dos gestores de tecnologia da informação e comunicação e dos gestores de Governo Eletrônico quanto às potencialidades da Internet (%)

Visão sobre	Gestores de TIC dos órgãos		Gestores de e-gov
	Arrecadadores	Atendimento à sociedade	
Melhoria dos Serviços ao Cidadão			
Estão convictos	100	86	100
Concordam		14	
Redução de custos auto-serviço			
Estão convictos	75	42	75
Concordam		58	17
Têm dúvidas	25		08
Objetividade maior auto-serviço			
Estão convictos	25	42	67
Concordam	50	29	08
Têm dúvidas		29	25
Discordam	25		
Criação de novos serviços			
Estão convictos	88	72	92
Concordam	12	14	08
Têm dúvidas		14	
Integração de serviços			
Estão convictos	75	72	75
Concordam	25	28	17
Discordam			08
Transações com segurança			
Estão convictos	38	57	50
Concordam	50	29	42
Têm dúvidas	12	14	08
Maior participação democrática			
Estão convictos	50	43	59
Concordam	38	43	25
Têm dúvidas	12	14	08
Discordam			08
Nível de uso pessoal da Internet			
e-banking, e-commerce	88	86	100
Páginas Web	12	14	
Conhecimentos de Internet			
Próprio, pessoal	88	86	
Por colaborador	12	14	

A visão dos gestores de Governo Eletrônico, também extraída do Quadro 15, é importante porque a eles cabe fomentar nas políticas públicas o uso da Internet, assim como priorizar os investimentos e, como consequência, contribuir na busca de um balanceamento entre os serviços de interesse maior do Estado e do Cidadão. Pode ser assim resumida:

✓ Existe convicção para 100% dos gestores que a Internet pode melhorar os serviços públicos, e para 92% que a Internet possibilita criar novos serviços. A possibilidade de integração de serviços tem 92% entre concordância e convicção.

✓ A visão que o auto-serviço possibilita reduzir custos e torna mais objetivo o serviço ao Cidadão é também compartilhada pelos Gestores de Governo Eletrônico.

✓ A visão de que a Internet é segura para transações no serviço público é dividida em proporções semelhantes entre concordância e convicção.

✓ A possibilidade da Internet em agir como instrumento para ampliar a participação democrática é aceita pelos gestores com 84%.

✓ Todos os gestores entrevistados usam a Internet para serviços bancários e de comércio eletrônico.

## b) Inércia à mudança imposta pela cultura organizacional

Da análise do Quadro 16 pode-se deduzir que:

✓ A iniciativa das ações para a implantação dos serviços públicos na internet pela própria área de negócio, ocorre numa proporção menor (14%) nas áreas de atendimento à sociedade do que nas áreas arrecadoras (50%), na visão dos gestores de tecnologia da informação e comunicação. Em ambos os segmentos há uma forte influência da área de tecnologia da informação e comunicação nas iniciativas, o que é confirmado por 64% dos gestores de Governo Eletrônico.

✓ Nos órgãos arrecadores, a opinião que as iniciativas partem em proporção maior dos colaboradores do que dos gestores é unânime. Nos órgãos de atendimento à sociedade os gestores de processo de negócio também afirmam o mesmo, porém apenas 14% dos gestores de tecnologia da informação e comunicação dos órgãos concordam, afirmando que as iniciativas partem dos gestores.

✓ Para a maioria dos gestores entrevistados, nos dois segmentos, as

propostas que partem dos colaboradores são incentivadas e eles são encorajados a avançar. O grau de incentivo, no entanto, é mais acentuado nos órgãos arrecadadores.

✓ A reatividade a propostas inovadoras e revolucionárias é maior nos órgãos de atendimento à sociedade do que nos arrecadadores. Na percepção média dos três grupos de gestores, para 43% deles os colaboradores dos órgãos de atendimento à sociedade colocam empecilhos, enquanto nos órgãos arrecadadores esse percentual é de apenas 21%. Após a implantação, também nos órgãos de atendimento à sociedade aparece uma reação apática maior, onde os colaboradores se colocam mais em posição de crítica do que em apoio à solução dos problemas. O índice de satisfação e colaboração para solução dos problemas é maior nos órgãos arrecadadores.

✓ A melhoria do serviço ao Cidadão colocado como objetivo das principais idéias inovadoras aparece com alto percentual nos dois segmentos na visão dos gestores de processos de negócio e de tecnologia da informação e comunicação. Para os gestores de Governo Eletrônico, pesa mais nos órgãos arrecadadores a busca da redução de custos e ampliação da receita (50%), sendo 34% o mesmo percentual nos órgãos de atendimento à sociedade.

✓ A aceitação das propostas para compartilhamento de processos e informações com outros órgãos é alta em ambos os segmentos, com ligeira vantagem para os órgãos arrecadadores. A maioria, no entanto, admite que os colaboradores aceitam a idéia, mas não tomam a iniciativa de estabelecer as parcerias.

✓ Para a maioria dos gestores pesquisados, a implantação de serviços na Internet ocasionaram mudanças nos processos burocráticos, um pouco mais acentuada também nos órgãos arrecadadores. As mudanças burocráticas focadas no Cidadão são mais evidentes nos órgãos arrecadadores (38%) do que nos de atendimento à sociedade (13%), computando-se a média das visões entre os três grupos de gestores.

✓ A busca de referências para as propostas de implementação de serviços na Internet tem um baixo nível de estruturação.

Quadro 16 – Indicativos de inércia a mudanças nos órgãos (%)

	Nos órgãos arrecadadores segundo gestores			Nos órgãos de atendimento sociedade segundo gestores		
	negócio	TIC	e-gov	negócio	TIC	e-gov
Iniciativas dos serviços Internet						
Comitê multiáreas			09			09
Área de negócio		50	27		14	27
Área de TIC		50	64		86	64
Iniciativas dos serviços Internet						
Gestores	10	37		17	86	
Colaboradores	90	63		83	14	
Propostas colaboradores foram						
Encorajadas a avançar	90	100		80	60	
Avaliadas com mais tempo	10			20	20	
Colocados empecilhos					20	
Nas propostas inovadoras os colaboradores						
Encaram e fazem	10	60	58	33	29	08
Aguardam iniciativas	60	33	17	17	42	42
Colocam empecilhos	30	07	25	50	29	50
Objetivo das idéias inovadoras						
Melhorar serviço ao Cidadão	90	100	34	83	86	58
Melhorar Custos / Receitas	10		50	17		34
Controlar o Cidadão			08			08
Buscar espaço político			08		14	
Implantação das inovações						
Entusiasmo e empenho	10	37	20	33	14	22
Satisfação e colaboração	80	63	50	50	43	22
Normal			10		14	22
Apatia e críticas	10		20	17	29	34
Compartilhamento de processos						
Incentivo, avanço parcerias	20	12	33	17		08
Aceitação, aguardo iniciativas	80	63	25	66	57	67
Indiferença		25	09		29	08
Resistência			33	17	14	17
Mudanças processos burocráticos						
Facilitar vida Cidadão	20	50	42	17	14	09
Melhorias internas	60	38	25	50	43	55
Pequenas adaptações	10		25		29	27
Sem modificações	10	12	08	33	14	09
Pesquisas para novos serviços						
Estruturada internacional		12	26	33	14	27
Estruturada nacional	50	12	33	33	14	09
Informal	20	38	33	34	43	55
Serviços em geral	30	38	08		29	09

### c) Menor motivação do órgão quando não existe o interesse financeiro

As questões da pesquisa que investigam os interesses e as motivações detalhadas no Quadro 17, podem ser assim resumidas:

✓ As opiniões dos gestores entrevistados divergem quanto aos objetivos pretendidos quando se colocam os serviços na Internet. Para os órgãos arrecadadores o foco prioritário é facilitar a vida do Cidadão, com o que concordam apenas em parte os gestores de Governo Eletrônico, já que 50% deles reportam o uso da Internet para resolver problemas operacionais ou financeiros. Nos órgãos de atendimento à sociedade a prioridade para atender o Cidadão é menor, já que 35% dos gestores reportam que o objetivo é resolver problemas operacionais internos, não aparecendo a questão financeira.

✓ A exclusão digital não aparece como preocupação nos órgãos arrecadadores, uma vez que a grande concentração das opiniões é que o Cidadão tem onde acessar, saberia usar os serviços, e o que não está na Internet é porque os órgãos ainda não viabilizaram. Nos órgãos de atendimento à sociedade, a maioria dos gestores justifica a não disponibilização dos serviços porque o Cidadão não tem onde acessar, principalmente, e em tendo não saberia usar ou não teria interesse, com o que concordam 41% dos gestores de Governo Eletrônico.

✓ Existe maior facilidade de alocação de recursos quando o objetivo é dar ao Cidadão o mesmo conforto que ele tem nos serviços oferecidos pela iniciativa privada, na visão dos gestores de processo de negócio dos órgãos arrecadadores (80%). Nos de atendimento à sociedade, 66% dos gestores têm a mesma visão, porém contestada pelos gestores de tecnologia da informação e comunicação, pois 57% reportam que ampliar a importância política é motivo mais forte. Os gestores de Governo Eletrônico dividem as opiniões principalmente entre os motivos de atendimento ao Cidadão e ampliação da arrecadação como motivos facilitadores.

✓ Fica evidenciado, de maneira expressiva, que os órgãos implementam mais serviços na Internet quando os gestores conhecem o seu potencial e encorajam os projetos (66%), e quando o órgão possui uma equipe de tecnologia da informação e comunicação que conhece os processos de negócio e as potencialidades da Internet (29%). Para apenas 5% das opiniões os recursos são discriminados no orçamento. Nenhum gestor colocou a maior disponibilidade de dinheiro no órgão como fator de influência na disponibilização de serviços na Internet.

Quadro 17 – Indicativos dos interesses e motivações dos órgãos (%)

	Nos órgãos arrecadadores segundo gestores			Nos órgãos de atendimento sociedade segundo gestores		
	negócio	TIC	e-gov	negócio	TIC	e-gov
Serviços Internet foram planejados principalmente para						
Facilitar a vida do Cidadão	90	88	42	66	71	50
Maior controle da sociedade			08			08
Resolver problemas internos		12	25	34	29	42
Melhorar custos/arrecadação	10		25			
Alguns serviços não estão na Internet porque						
Órgão ainda não conseguiu	90	100	84	34	43	42
Cidadão não tem interesse	10		08			17
Cidadão não sabe usar					14	08
Cidadão não tem acesso			08	66	43	33
Maior facilidade para alocar recursos quando o serviço						
Dá conforto igual aos privados	80	88	33	66	43	33
Amplia controle da sociedade						
Amplia arrecadação	20		50	17		50
Amplia importância política		12	17	17	57	17
Órgãos implementam mais serviços que outros porque						
Gestores conhecem potencial	60	50	75	50	86	75
Têm equipe TIC que conhece	40	50	25	17	14	25
Diretriz de governo discrimina				33		
Têm mais dinheiro						

#### d) Alguns comentários destacados da pesquisa

As frases expostas na sequência foram transcritas literalmente dos comentários adicionais efetuados pelos gestores nos formulários de pesquisa:

A Internet é um instrumento poderoso para prestar serviços públicos; o grande problema é que geralmente é usada só no interesse do órgão público e não no interesse do Cidadão.

Os serviços são difusos. Não existe uma visão efetiva das necessidades, sob o ponto de vista do Cidadão. Os serviços ainda são estruturados sob o ponto de vista das necessidades e dos interesses dos diversos órgãos públicos. Cada órgão quer ter seu portal.

Percebe-se também que ainda persistem dificuldades nos processos de desenvolvimento e implementação de serviços integrados, sob a visão do Cidadão ou da empresa, como usuários. Essas dificuldades são de natureza operacional e orçamentária, mesmo quando os recursos existem para custear os serviços. (...) Quando se discute serviços integrados perde-se a noção do “dono”

do serviço e dos recursos. Portanto, seria recomendável o desenvolvimento de procedimentos que estimulassem a parceria governo-governo, tanto para especificar quanto para pagar os serviços integrados. Ganharia o Cidadão.

O princípio da transparência das ações governamentais, sem dúvida, nunca contou com ferramenta tão poderosa, em agilidade, exatidão e compreensão das informações.

Há que se destacar a agilidade da informação, que se contrapõe à morosidade na gestão atual do serviço público.

A utilização da Internet, adicionada à modernização com relação a equipamentos e sistemas por parte do poder público, já é realidade, uma necessidade, um item obrigatório para a excelência dos serviços públicos.

A facilitação da vida do Cidadão, disponibilizando diversas formas de acesso aos serviços públicos, deve ser uma constante. O uso da Internet é um grande avanço nesse sentido, ampliando as formas de exercício da cidadania, bem como desmistificando a máquina administrativa pública.

Os serviços e informações colocados à disposição dos usuários na Internet têm que ser os mesmos que o usuário receberia em um acesso presencial, via 0800, etc. As soluções Internet precisam ser consideradas em uma maior amplitude, posicionando-se como repositório único para as questões afetas ao relacionamento com os usuários, independente da forma de acesso.

Na medida em que as aplicações que tratam de arrecadação estão exaurindo sua potencialidade na Internet, há uma mudança de foco para a prestação de serviços das áreas fins típicas em qualquer modelo de Estado, mesmo no Estado mínimo, que são saúde, educação e segurança. Porém, para a maioria dos gestores destas áreas, as tecnologias da informação e comunicação não são de fácil domínio, portanto, não estão tendo a rápida evolução que observa-se na Fazenda e Detran.

Do lado da administração pública houve grande avanço, porém não linear, pois os órgãos que já atuavam com base em sistemas corporativos avançaram bastante, adaptando-os para operacionalização dos serviços via Internet. Outros órgãos, que com poucos recursos contavam, ainda estão por alcançar esse estágio.

O Cidadão tem tido, cada vez mais, possibilidade de relacionar-se com os órgãos públicos através da Internet. Em alguns casos não consegue entender porque determinados serviços não estão disponíveis uma vez que outros, muito similares, estão.

Os serviços que têm como foco o controle do Estado sobre a sociedade estão evoluindo e se tornando aptos a melhorar os relacionamentos e custos do Estado, mas ainda faltam serviços que possam trazer ganhos de qualidade de vida para a população, sem que isso signifique prestar conta ao Estado sobre a sua vida privada.

A falta de mais serviços na Internet é pela dificuldade que muitas vezes o corpo técnico tem de mostrar e convencer os dirigentes da potencialidade da Internet. Quando ocorre de um dirigente ser pró-ativo e existir naquele órgão uma equipe técnica qualificada, as coisas acontecem com muito mais velocidade, é um casamento perfeito.

Considero como fator essencial, para a disponibilização dos serviços do órgão na Internet, a compreensão e a vontade do gestor do órgão. Infelizmente, em muitos casos, só dessa forma é que se muda o processo.

De um modo geral, as pessoas envolvidas nos processos que prestam serviços ao Cidadão não têm conhecimento, ou mesmo visão ampla, de como o serviço poderia ser ofertado na Internet. Depois que a equipe técnica percebe o potencial que a Internet pode agregar ao seu serviço, as demandas começam a crescer exponencialmente.

A maior dificuldade que estou enfrentando é conseguir uma equipe que tenha a visão das possibilidades da Internet e conhecimento do negócio do órgão. Normalmente, quem conhece o negócio tem uma visão arraigada a procedimentos burocráticos tradicionais.

Uma melhor institucionalização das iniciativas de governança eletrônica e a ampliação da massa crítica de gestores e servidores públicos, com formação em modernização da gestão pública com uso intensivo das tecnologias da informação e comunicação tem que ser buscada. Os governos têm que ter programas claros e objetivos de modernização e vontade política de fazer.

O uso da Internet para a prestação de serviços públicos é fundamental. Se não há Governo Eletrônico, não há Governo.

#### **6.4 Estratégias para ampliação dos serviços públicos na Internet com foco no Cidadão**

Caracterizada a defasagem do estágio de evolução dos serviços Internet no interesse maior do Estado em relação aos do interesse maior do Cidadão, e discutidas as razões da sua existência para os serviços públicos prestados ao Cidadão residente em Curitiba, cabem recomendações para contribuir na definição das estratégias dos governos para mudança de cenário. O novo cenário vislumbrado inclui: a existência de uma abrangente estrutura de serviços que venham ao encontro das necessidades e dos interesses do Cidadão, o fornecimento desses serviços de forma integrada em um portal de acesso único, tornando o Estado único para o Cidadão, um sistema de navegação que oriente o Cidadão de acordo com a sua lógica de raciocínio e, não menos importante, a criação de condições de acesso aos serviços públicos pela Internet para toda a

sociedade. Essas transformações são essenciais para orientar o Governo Eletrônico efetivamente para o Cidadão e para ampliar a utilização dos serviços públicos na Internet.

As recomendações têm como base os estudos realizados durante a revisão bibliográfica, sintetizados nas oportunidades (item 3.4.5), barreiras e estratégias (item 4.3) para Governo Eletrônico, avaliadas no cenário mundial, e no resultado das entrevistas com os gestores. Sofrem também a influência dos anos de experiência do pesquisador, trilhados na prestação de serviços de tecnologia da informação e comunicação para o setor público.

Para que o Estado foque efetivamente o Cidadão, prestando serviços públicos com qualidade, conforto, conveniência e economia de tempo, dando-lhe a oportunidade de contribuir para as definições das políticas públicas e oferecendo-lhe transparência de suas ações, constituem-se fatores-chave de sucesso dos programas de Governo Eletrônico:

a) Fomentar a ruptura da burocracia auto-referida dos órgãos da administração pública, aproveitando o movimento tecnológico de transformação que é promovido pela Internet na sociedade, e que está revolucionando o comportamento das pessoas e das organizações. O Estado tem a oportunidade – com base nas experiências do setor privado e no desejo do Cidadão de ter o mesmo tratamento – de revolucionar a prestação do serviço público e reduzir os seus custos.

O momento é oportuno para ampliar a discussão do uso da tecnologia para repensar por completo os serviços e os processos de gestão pública, para reduzir os níveis para tomada de decisão na prestação do serviço, para levar mais poder ao Cidadão com o auto-serviço, ou ao servidor público que o atende nos casos de serviços presenciais ou por telefone.

Romper com o uso da tecnologia para simplesmente colocar os mesmos serviços na Internet, prestados da mesma forma ou com pequenas adaptações, é fundamental para quebrar a lógica de perpetuação da burocracia. A tecnologia da informação e comunicação tem potencial para realizar profundas transformações.

Há que se tomar o cuidado, no entanto, de não colocar a discussão da tecnologia em primeiro plano, mas sim discutir primeiro quais são os serviços que interessam à sociedade e como devem ser implementados. Somente após uma visão clara dos objetivos e uma plena estruturação dos processos, deve-se discutir

quais tecnologias serão empregadas.

b) Encorajar os projetos de integração de serviços públicos com foco no Cidadão a partir da compreensão que o Estado é um ente único para o Cidadão, e que a esse não interessa conhecer a complexidade das suas estruturas burocráticas.

O mapeamento das oportunidades de integração, dentro de um mesmo departamento, entre departamentos de uma mesma esfera e entre diferentes esferas de governo, é essencial para o planejamento de serviços públicos à sociedade, e deve ser realizado por grupos multidisciplinares.

Mecanismos promotores da integração de serviços devem ser implementados nos planos de governo nas diversas esferas, com visão de longo prazo, incluindo principalmente prioridades de investimentos e outros atrativos de ordem financeira.

Considerando a inércia a mudanças, característica do setor público, os mecanismos promotores de integração devem incluir a construção de uma base para mudança da cultura organizacional, eliminação de barreiras e quebra de resistências, sem o que os processos de mudança para foco no Cidadão não encontrarão terreno fértil.

c) Formular programas de Governo Eletrônico que sejam claros, consistentes, objetivos e de longo prazo, que transcendam os períodos de gestão dos governantes, e que contemplem a vontade da sociedade.

Os programas de longo prazo reduzem os riscos de prejuízos provocados pelas descontinuidades administrativas, decorrentes de mudança de visão ou de interesse político de novos gestores. Em decorrência, minimizam os efeitos da falta de apoio institucional, o que muitas vezes impede os órgãos de modernizarem seus serviços ao Cidadão.

Os programas de Governo Eletrônico devem refletir a vontade da sociedade, acima da vontade ou dos interesses políticos dos gestores do período. Para isso recomenda-se que sejam planejados e avaliados por comitês interdisciplinares nos governos, que contem com participação substancial de membros representativos da sociedade.

d) Ampliar a massa crítica de gestores e de servidores públicos, a partir de programas de formação que desenvolvam os conceitos de gestão pública

associados ao uso intensivo das tecnologias da informação e comunicação.

A quebra, ou a redução da dicotomia existente entre os segmentos de processo de negócio e de tecnologia da informação e comunicação nos órgãos, aproximando os conhecimentos, é vital para o crescimento dos serviços ao Cidadão. Os gestores de processo de negócio devem incorporar os conhecimentos da tecnologia como mais um recurso de gestão à sua disposição. As áreas de tecnologia da informação e comunicação devem ampliar as suas competências no uso da Internet porém, mais que isso, devem integrar-se e conhecer cada vez mais os processos de negócio dos departamentos aos quais servem, como forma de tirar o melhor proveito da tecnologia. Os requisitos de modernização dos processos de negócio do serviço público é que devem puxar a tecnologia, e não contrário.

e) Investir na construção de sistemas de informação corporativos nos departamentos de governo, criando infra-estrutura de base para a disponibilização dos serviços na Internet.

A falta de infra-estrutura tecnológica adequada – hardware, software, bancos de dados, redes – e de sistemas de informação consistentes, cria obstáculos à prestação de serviços na Internet.

As prioridades de investimentos devem recair sobre os sistemas que promovam impactos mais abrangentes na relação com a sociedade, em detrimento daqueles que busquem primordialmente a solução de problemas internos da administração burocrática.

f) Investir em pesquisas para a construção de infra-estrutura tecnológica e de gestão sólidas, para suporte ao desenvolvimento de políticas públicas e à implementação dos serviços que coloquem o Cidadão no centro dos interesses.

Os governos devem ampliar parcerias com universidades e centros de pesquisa com objetivo de gerar capital humano com conhecimento de gestão pública associada ao uso intensivo das tecnologias da informação e comunicação, e com isso proporcionar o desenvolvimento de soluções que venham ao encontro dos interesses do Cidadão.

Ao mesmo tempo, as parcerias devem visar o desenvolvimento das tecnologias da informação e comunicação para a construção e implementação de sistemas integrados. Deve-se levar em conta principalmente o aproveitamento da base atual de sistemas em operação, o que torna a migração dos serviços para a Internet

mais rápida e mais barata.

A disponibilidade de mecanismos cada vez mais eficientes para garantir a segurança das transações e a inviolabilidade das informações na Internet, constitui-se em elemento fundamental para o uso intensivo dos serviços pelo Cidadão e, como decorrência, para o sucesso dos programas de Governo Eletrônico.

g) Intensificar os esforços para promoção da ampla inclusão digital, social e econômica do Cidadão em suas comunidades.

Sem “cidadão eletrônico”, os esforços empregados na ampliação do “governo eletrônico” como instrumento para favorecer o pleno exercício da cidadania não surtirão o efeito desejado. As ações recomendadas incluem: construção de infraestrutura para acesso à Internet, fornecimento de serviços públicos no interesse do Cidadão, geração de conhecimento para o uso eficiente dos serviços, criação de infraestrutura para a prestação de serviços locais na comunidade.

As comunidades constituem-se no ponto de convergência dos acontecimentos da sociedade, e podem ter sua vida organizada – com agregação de valor – a partir do uso da tecnologia da informação e comunicação. O Cidadão – membro da comunidade – pode usar os portais Internet locais para promover seus serviços e produtos, e com isso contribuir também para a sua inclusão econômica.

Deve-se desenvolver um modelo de gestão para que os centros de acesso aos serviços na Internet que seja auto-sustentados na comunidade, e por conseguinte, independente da vontade política dos governantes e disponibilidade de recursos do Estado.

Os diversos setores da sociedade, como universidades, ONGs, organizações privadas, associações comunitárias e de classe, devem organizar-se para cooperar em programas, que até podem ser coordenados pelo Estado, estabelecidos de forma clara e objetiva.

## 7 CONCLUSÃO

A análise dos resultados atesta o cumprimento do objetivo principal proposto para a pesquisa, ao demonstrar através da investigação nos portais das três esferas de governo, disponíveis para o Cidadão residente na cidade de Curitiba, o estágio de evolução dos serviços públicos prestados pela Internet, conforme o interesse maior do Estado e do Cidadão.

A partir da validação das hipóteses formuladas, encontra-se resposta à questão colocada para a pesquisa, confirmando que os programas de Governo Eletrônico não são usados para transformar a relação do Estado com o Cidadão na prestação de serviços públicos que sejam do seu interesse maior. O estágio de evolução dos serviços públicos na Internet é mais avançado quando o interesse maior é do Estado.

O estudo de caso realizado demonstra que os serviços de Arrecadação e de Trânsito atingem índices de completude de 66% e 78%, respectivamente, quando analisados no conjunto das três esferas de governo, chegando os serviços de Arrecadação do estado do Paraná ao índice de 86%. São patamares semelhantes aos encontrados nos portais de Governo Eletrônico que implementam as melhores práticas internacionais. Já os serviços prestados no interesse maior do Cidadão, aqueles a que ele tem direito pelo que contribui com tributos – representados na pesquisa pelos serviços de Saúde e de Educação Fundamental e Média – não têm a mesma atenção por parte do Estado, pois os índices de completude atingem apenas 28%, distantes das melhores práticas internacionais.

A pesquisa mostra também que as razões da defasagem não estão na diferença de visão – sobre as potencialidades de transformação providas pela Internet – existente entre os gestores dos órgãos cujos serviços têm objetivo arrecadatório de controle da sociedade, e os gestores dos órgãos cujo papel é o atendimento à sociedade. O que se encontra é uma inércia maior à mudança nos órgãos de atendimento à sociedade, representada principalmente pela reatividade às propostas inovadoras e por uma visão da falta de preparo da sociedade para acesso aos serviços na Internet. Constata ainda a pesquisa que as equipes de tecnologia da informação e comunicação dos órgãos – em ambos os segmentos – exercem forte influência nas iniciativas de disponibilização de serviços na Internet, podendo se caracterizar como mais um elemento de diferenciação.

Os resultados obtidos não podem ser generalizados, pois a defasagem do estágio de evolução dos serviços públicos na Internet prestados no interesse do Estado em relação aos do interesse do Cidadão, podem não ser os mesmos ao se aplicar a mesma metodologia para outras localidades. As razões para defasagem e as recomendações de estratégias, essas por estarem pautadas em comparação com padrões internacionais, podem ser adotadas com a devida cautela.

O uso intensivo dos serviços públicos pelo Cidadão passa por investimentos na criação de condições de acesso equivalentes para todas as camadas da sociedade. O próprio resultado da pesquisa aponta de certa forma para uma desigualdade, quando mostra a maior disponibilidade de serviços nas áreas de Arrecadação e Trânsito. O público que acessa esses serviços pertence a uma classe mais privilegiada da sociedade, a dos que possuem renda ou bens. Uma classe mais numerosa é a que depende de serviços públicos como Saúde e Educação, e para essas os serviços são mais restritos. As preocupações dos gestores quanto à baixa disponibilidade de acesso não deve ser usada como motivo para não implantar serviços na Internet, mas sim, devem ser canalizadas na busca de igualdade de condições. Investir em serviços, no seu acesso, e no conhecimento para deles tirar o maior proveito, é condição indispensável para ampliar o exercício da cidadania.

Pesquisas futuras que objetivem ampliar os estudos para promoção da melhoria da relação entre Estado e Cidadão na prestação de serviços públicos, usando a Internet como canal preferencial de relacionamento, podem ser incentivadas a partir de:

- ✓ Avaliar o mesmo campo de pesquisa, adotando a mesma metodologia, numa perspectiva longitudinal no tempo, medindo a velocidade de transformação na prestação dos serviços públicos na Internet.

- ✓ Avaliar outros campos de pesquisa, para os mesmos serviços ou para uma lista ampliada, usando a mesma metodologia, objetivando determinar *ranks* de comprometimento dos governos com a efetividade da prestação dos serviços públicos no interesse maior do Cidadão. A competitividade entre governos pode constituir-se em fator de crescimento coletivo e beneficiar o Cidadão.

- ✓ Avaliar o estágio de evolução de outros serviços de interesse maior do Cidadão, dentre os apresentados no item 2.2, buscando a sensibilização dos gestores públicos das referidas áreas, e orientando a priorização dos recursos a

serem investidos em tecnologia da informação e comunicação.

✓ Comparar o estágio de evolução dos serviços de Saúde e Educação Fundamental e Média prestados pelo Estado com os mesmos serviços prestados por organizações privadas no Brasil e organizações internacionais públicas e privadas, buscando referências para alavancar a qualidade desses serviços no país.

✓ Avaliar o estágio de evolução do ensino a distância no país, comparando-o com padrões internacionais. O uso da Internet na área fim do ensino pode produzir propostas que gerem avanços significativos para ampliar a qualidade de ensino no país e provocar uma revolução sem precedentes.

✓ Avaliar o estágio de evolução dos processos internos do Estado, trazendo propostas de soluções para infra-estrutura de retaguarda eficiente e de baixo custo para suportar a prestação dos serviços públicos. Estabelecer uma correlação entre o estágio de evolução da infra-estrutura interna e dos serviços prestados na Internet.

✓ Analisar a contribuição das equipes de tecnologia da informação e comunicação dos órgãos e a sua sinergia com os processos de negócio, determinando o quanto pode se constituir em elemento diferencial para alavancar a melhoria na qualidade do atendimento ao Cidadão.

Os conceitos de governança eletrônica implicam não só o uso da Internet para a melhoria na prestação dos serviços públicos. Incluem a possibilidade do Cidadão contribuir para a formulação das políticas públicas e controlar de forma transparente as ações dos gestores que escolheu, e a quem conferiu poderes para cuidar dos seus interesses. Somente assim a tecnologia estará cumprindo efetivamente o seu papel de promover o exercício pleno da cidadania. Com essa abordagem, recomendam-se também pesquisas em temas que possibilitem ampliar a participação democrática do Cidadão. O uso das tecnologias da Internet pode gerar significativas transferências de poder nas relações entre Estado e Cidadão, e entre esferas de governo. Ações como a descentralização administrativa, defendida nas propostas de reforma de Estado, trazendo consigo perspectivas de descentralização das receitas, encontram na Internet um ambiente fértil para prosperar. Podem tornar o Estado mais próximo do Cidadão, ampliando a capacidade de realização dos governos locais, onde ele vive.

O foco no Cidadão ainda não está presente nas estratégias dos programas de Governo Eletrônico. Além dos serviços atenderem prioritariamente o interesse maior do Estado, os portais não integram de maneira adequada os serviços – para prover uma interface *web* única para acesso – e a forma de navegação reflete a estrutura burocrática dos governos e não a lógica de raciocínio do Cidadão. O mesmo poder que o Cidadão tem na relação com as organizações privadas ainda não foi conquistado no relacionamento com o Estado. E isso decorre do fato do Estado não escolher os seus clientes, não ter competidores, e do Cidadão ser obrigado a com ele se relacionar, independente da sua vontade. No entanto, focar o Cidadão em primeiro plano na prestação de serviços públicos é simplesmente dar-lhe a devida e merecida atenção, recompensá-lo pela contribuição que faz dos tributos, não se constituindo em qualquer obrigação adicional do Estado. Isso amplia a importância dos governantes levarem em consideração as recomendações propostas para transformação de cenário, que foram compiladas a partir de estudos de casos internacionais e corroboradas pelas entrevistas com os gestores envolvidos com a prestação de serviços públicos no campo de pesquisa.

A pesquisa atinge os objetivos propostos quando fornece aos gestores públicos uma análise do potencial de transformação que a Internet pode promover, mostra como ela está sendo usada para a prestação de serviços públicos ao Cidadão em Curitiba, e elabora recomendações de estratégias para mudança do cenário. Abre-se um grande espaço de transformação, pelo uso da tecnologia da informação e comunicação, para a melhoria do relacionamento do Estado com o Cidadão. Há que se aprender que as verdadeiras transformações virão não só da colocação de mais serviços na Internet, mas ocorrerão a partir do redesenho da organização Estado como um todo, com o fim de colocar o Cidadão no centro das atenções. Cabe aos gestores públicos o exercício da vontade política de promovê-las.

## REFERÊNCIAS

ACCENTURE. **E-Government Leadership – Realizing the Vision**. Accenture: The e-Government Executive Series, 2002. Disponível na Internet: [http://www.accenture.com/xdoc/en/industries/government/egov\\_april2002\\_3.pdf](http://www.accenture.com/xdoc/en/industries/government/egov_april2002_3.pdf). Acessado em janeiro de 2004.

AKUTSU, L. **Sociedade da Informação, Accountability e Democracia Delegativa: Investigação em Portais de Governo no Brasil**. 2002. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, Salvador.

ALDRICH, D. **Dominando o Mercado Digital: Estratégias Práticas para Competitividade na Nova Economia**. São Paulo: Makron Books, 2000.

AMORIN, S. N. D. **Ética na Esfera Pública: a Busca de Novas Relações Estado/Sociedade**. *Revista do Serviço Público*, a. 51, n.2, p. 94-104, abril-junho de 2000. Disponível na Internet: <http://www.enap.gov.br>. Acessado em outubro de 2003.

ANAO. **Internet Delivery Decisions**. Camberra: Australian National Audit Office, 2001. Disponível na Internet: <http://www.anao.gov.au>. Acessado em janeiro de 2004.

ANDRIESE, E.; FAJARDO, K. A Hora dos Cyberbancos. *Internet World*, n.27, p. 50-62, novembro 1997.

ARMSTRONG, A. ; HAGEL III, J. The Real Value of On-Line Communities. *Harward Business Review*, v.74, n.3, p.134-141, maio-junho 1996.

BACKUS, M. **e-Governance and Developing Countries**. Den Haag: International Institute for Communication and Development, 2001. Disponível na Internet: <http://www.iicd.org/ks>. Acessado em Janeiro de 2004.

BACIENSE, G. C. **Alinhamento Estratégico de Tecnologia da Informação no Setor Público: Oferta de Serviços Eletrônicos em Secretarias de Fazenda no Brasil**. 2002. Tese (Doutorado em Administração) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

BARRETT, P. **e-Government and Joined-up Government**. Camberra: Australian National Audit Office, 2002. Disponível na Internet: <http://www.anao.gov.au>. Acessado em janeiro 2004.

BELLAMY, C.; TAYLOR, J. A. **Governing in the Information Age**. Buckingham: Open University Press, 1998.

BITTENCOURT FILHO, J. C. M. **A Economia da Informação e os Serviços Públicos Digitais na Internet**. 2000. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, Salvador.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Congresso Nacional, 1988. Disponível na Internet: <http://www.senado.gov.br/bdtextual/const88/const88.htm>. Acessado em dezembro de 2003.

BRASIL. **Lei Orgânica do Sistema Único de Saúde – 8.080/1990**. Brasília: Presidência da República, 1990. Disponível na Internet: <http://portal.saude.gov.br/saude/arquivos/pdf/lei8080.pdf>. Acessado em março de 2004.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, 1995.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – 9.394/1996**. Brasília: Presidência da República, 1996.

BRASIL. **Código de Trânsito Brasileiro – Lei 9.503/1997**. Brasília: Presidência da República, 1997. Disponível na Internet: <http://www.denatran.gov.br/Legislacao.htm>. Acessado em março de 2004.

BRASIL. **Medida Provisória 2200-1**. Brasília: Presidência da República, 2001. Disponível na Internet: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/MPV/2200-2.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2200-2.htm). Acessado em dezembro de 2003.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado Para a Cidadania: A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional**. São Paulo: Editora 34, 1998a.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Gestão do Setor Público: Estratégia e Estrutura para um Novo Estado**. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1998b.

B2B. e-Commerce Elevaria PIB em 5%. **B2B Magazine**, a.4, n.39, p.18, fevereiro de 2004.

CAIRNCROSS, F. **The Death of Distance: How the Communications Revolution is Changing Our Lives**. Boston: HBS Press, 2001.

CASTELLS, M. **A Sociedade em Rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CASTOR, B. V. J. **O Brasil não é para Amadores**. Curitiba: EBEL- IBQP-PR, 2000.

CCPI. **Diretrizes para o Governo Eletrônico no Mundo em Desenvolvimento**. Los Angeles: Conselho do Pacífico para Políticas Internacionais, 2002.

CELEPAR. **Disponibilização de Serviços Detran através da Internet: Projeto Preliminar**. Curitiba: Companhia de Informática do Paraná-Celepar, 2000.

CERF, V. G. **Stranger than Truth or Fiction: Fraud, Deception and the Internet**. In: TAPSCOTT, D.; LOWY, A.; TICOLL, D. **Blueprint to the Digital Economy**. New York: McGraw Hill, 1998.

CHAHIN, A. et al. **e-gov.br: A Próxima Revolução Brasileira**. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

COHEN, S.; EIMICKE, W. **A Utilização da Internet na Prestação de Serviços Governamentais**. PwC Consulting, 2001.

COSTÁBILE, H. O SERPRO em Busca do Social. **Computerworld**, a. XI, n.390, p.21, 23 de julho de 2003.

COUTINHO, M. J. V. Administração Pública Voltada para o Cidadão: Quadro Teórico-Conceitual. **Revista do Serviço Público**, a. 51, n.3, p.40-73, Julho-Setembro de 2000. Disponível na internet: <http://www.enap.gov.br>. Acessado em outubro de 2003.

CUNHA, M. A. V. C. **Portal de Serviços Públicos e de Informação ao Cidadão: Estudos de Casos no Brasil**. 2000. Tese (Doutorado em Administração) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da USP, São Paulo.

CURITIBA. **Lei Complementar n.40**. Curitiba: Prefeitura Municipal, 2001. Disponível na Internet: [http://www.curitiba.pr.gov.br/pmc2002/secretarias/sgm/legislacao/iss/codigo\\_tributario.pdf](http://www.curitiba.pr.gov.br/pmc2002/secretarias/sgm/legislacao/iss/codigo_tributario.pdf). Acessado em março de 2004.

CURITIBA. **Orçamento 2003 - Sumário Geral da Receita por Fontes e da Despesa por Funções de Governo**. Curitiba: Prefeitura Municipal: 2003a. Disponível na Internet: [http://www.curitiba.pr.gov.br/Servicos/Financas/orcamento/pdf\\_2003/SUMARIO\\_REC\\_DESP.pdf](http://www.curitiba.pr.gov.br/Servicos/Financas/orcamento/pdf_2003/SUMARIO_REC_DESP.pdf). Acessado em abril de 2004.

CURITIBA. **Orçamentário de 2003 - Receita**. Curitiba: Prefeitura Municipal: 2003b. Disponível na Internet: [http://www.curitiba.pr.gov.br/Servicos/Financas/orcamento/orcamento2003/RECEITA\\_GERAL.pdf](http://www.curitiba.pr.gov.br/Servicos/Financas/orcamento/orcamento2003/RECEITA_GERAL.pdf). Acessado em abril de 2004.

CURITIBA. **Prefeitura Municipal de Curitiba**, 2004. Disponível na Internet: <http://www.curitiba.pr.gov.br>. Acessado em janeiro de 2004.

CYBERATLAS. **Population Explosion**. Setembro de 2003. Disponível na Internet: [http://cyberatlas.internet.com/big\\_picture/geographics](http://cyberatlas.internet.com/big_picture/geographics). Acessado em dezembro de 2003.

DAWES, S. S. et al. **Some Assembly Required: Building a Digital Government for the 21st Century**. Albany: Center for Technology in Government, University at Albany, 1999. Disponível na Internet: <http://www.ctg.albany.edu/research/workshop/dgfinalreport.pdf>. Acessado em dezembro de 2003.

DETRAN. **Departamento de Trânsito do Paraná**. Curitiba: Detran, 2004. Disponível na Internet: <http://www.pr.gov.br/detran/>. Acessado em março de 2004.

DUCCI, L. (Org). **Curitiba: A Saúde de Braços Abertos**. Rio de Janeiro: CEBES, 2001.

e-ENVOY. **e-Government: Benchmarking Electronic Services Delivery**. London: Office of the e-Envoy, 2001. Disponível na Internet: <http://www.e-envoy.gov.uk/assetRoot/04/00/08/23/04000823.pdf>. Acessado em dezembro de 2003.

eENVOY. **Security Architecture: e-Government Strategy..** London: Office of the e-Envoy, 2002a. Disponível na Internet: <http://www.e-envoy.gov.uk/assetRoot/04/00/09/64/04000964.pdf>. Acessado em dezembro de 2003.

e-ENVOY. **UK On-line Annual Report 2002**. London: Office of the e-Envoy, 2002b. Disponível na Internet: <http://www.e-envoy.gov.uk/assetRoot/04/00/18/86/04001886.doc>. Acessado em dezembro de 2003.

e-ENVOY. **UK On-line Annual Report 2003**. London: Office of the e-Envoy, 2003. Disponível na Internet: <http://www.e-envoy.gov.uk/assetRoot/04/00/60/69/04006069.pdf>. Acessado em abril de 2004.

e-ENVOY. **Government Gateway**. London: Office of the e-Envoy, 2004. Disponível na Internet: <http://www.e-envoy.gov.uk/Briefings/Briefings/fs/en>. Acessado em abril de 2004.

FALCO, S. E. Instrumentos de Voice Giving na Relação entre os Cidadãos e a Administração Pública: a Carta de Serviços. **Revista do Serviço Público**, a.51, n.3, p.05-27, Julho-Setembro de 2000. Disponível na Internet: <http://www.enap.gov.br>, acessado em outubro de 2003.

FERNANDES, A. G.; AFONSO, J. R. R. e-Governo no Brasil: Experiências e Perspectivas. **Revista do BNDES**, v.8, n.15, p.21-44, Junho de 2001. Disponível na Internet: <http://www.bndes.gov.br/conhecimento/revista/rev1502.pdf>. Acessado em dezembro de 2003.

FERRER, F. Resultados do Processamento Eletrônico do IPVA no Estado de São Paulo. In: FERRER, F.; SANTOS, P. (org). **e-Government: O Governo Eletrônico no Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2004.

FOUNTAIN, J. E. **Paradox of Public Sector Customer Services**. Cambridge: Harvard University, National Center for Digital Government, 1999. Disponível na Internet: <http://www.ksg.harvard.edu/prg/fountain/customserv>. Acessado em dezembro de 2003.

FOUNTAIN, J. E. **Information, Institutions and Governance: Advancing a Basic Social Science Research Program for Digital Government**. Cambridge: Harvard University, National Center for Digital Government, 2003. Disponível na Internet: [http://www.ksg.harvard.edu/digitalcenter/research/working\\_papers/rwp03\\_004\\_fountain.pdf](http://www.ksg.harvard.edu/digitalcenter/research/working_papers/rwp03_004_fountain.pdf). Acessado em dezembro de 2003.

FRESNEDA, P. S. V. Transformando Organizações Públicas: A Tecnologia da Informação Como Fator Propulsor de Mudanças. **Revista do Serviço Público**, a.49, n.1, p.70-90, Janeiro-Março de 1998. Disponível na Internet: <http://www.enap.gov.br>. Acessado em novembro de 2003.

FUNDEPAR. Censo Escolar 2003. Curitiba: Instituto de Desenvolvimento Educacional do Paraná, 2003.

GAMPER, J.; AUGSTEN, N. The Role of Web Services in Digital Government. 2<sup>ND</sup> INTERNATIONAL CONFERENCE ON ELECTRONIC GOVERNMENT (DEXA E-GOV), 2003, Praga, República Tcheca. **Electronic Government**. Heidelberg: Springer-Verlag, 2003. p.161-166.

GILBERT, D.; BALESTRINI, P.; LITTLEBOY, D. Barriers and Benefits in the Adoption of e-Government. **International Journal of Public Sector Management**, v.17, n.4, p. 286-301, 2004.

HAMMER, M. The Superefficient Company. **Harvard Business Review**, v.79, n.9, p.82-91, setembro 2001.

HEEKS, R. **Reinventing Government in the Information Age: International Practice in IT-enabled Public Sector Reform**. Londres: Routledge, 1999.

HOESCHL, H. C. **Aplicações Inteligentes para Governo Eletrônico**. 2003. Tese (Pós Doutorado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

INEP. **Censo Escolar 2003**. Brasília: Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2003. Disponível na Internet: <http://www.inep.gov.br/basica/censo> . Acessado em março de 2004.

ISO7799. **Information Technology - Code of Practice for Information Security Management**. Genebra: International Organization for Standardization, 2000.

KE, W.; WEI, K. K. Successful e-Government in Singapore. **Communications of the ACM**, v.47, n.6, p.95-99, junho de 2004.

KOLSAKER, A.; LEE-KELLEY, L. Reconceptualising Government in the New E-ra. In: KNOWLEDGE MANAGEMENT IN ELECTRONIC GOVERNMENT – 5<sup>TH</sup> IFIP INTERNATIONAL WORKING CONFERENCE (KMGOV), 2004, Krems, Austria. **Proceedings**. Heildelberg: Springer-Verlag, 2004. p.18-26.

LEBEN, A.; VINTAR, M. Life-Event Approach: Comparison Between Countries. In: 2<sup>ND</sup> INTERNATIONAL CONFERENCE ON ELECTRONIC GOVERNMENT (DEXA E-GOV), 2003, Praga, República Tcheca. **Electronic Government**. Heidelberg: Springer-Verlag, 2003. p.434-437.

KETL, D. F. A Revolução Global: Reforma da Administração do Setor Público. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1998.

KOTLER, P. **Administração de marketing: A Edição do Novo Milênio**. São Paulo: Prentice Hall, 2000.

McDONALD, J.; TOBIN, J. Customer Empowerment in the Digital Economy. In: TAPSCOTT, D.; LOWY, A.; TICOLL, D. **Blueprint to the Digital Economy**. Creating Wealth in the Era of e-Business. New York: McGraw Hill, 1998.

McKENNA, R. As Cinco Regras do Novo Marketing. **HSM Management**, n.22, p.14-22, setembro/outubro 2000.

MEDJAHED, B.; BOUGUETTAYA, A.; ELMAGARMID, A. K. Composing Web Services on the Semantic Web. **The International Journal on Very Large Data Bases**, v.12, n.4, p.333-351, 2003.

MF. **Relatório Resumido da Execução Orçamentária de 2003**. Brasília: Ministério da Fazenda, 2003. Disponível na Internet: [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/downloads/lei\\_responsabilidade/RRdez2003.pdf](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/downloads/lei_responsabilidade/RRdez2003.pdf). Acessado em março de 2004.

MF. **Legislação por Assunto**. Brasília: Ministério da Fazenda, 2004. Disponível na Internet: <http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/LegisAssunto/default.htm>. Acessado em março de 2004.

MINTZBERG, H. Managing Government; Governing Management. **Harvard Business Review**, v.74, n.3, p.75-91, maio-junho 1996.

MORALES, C. A. Nem Privado nem Estatal: Em Busca de Uma Nova Estratégia para a Provisão de Serviços Públicos. **Revista do Serviço Público**, a.49, n.4, p.115-147, Outubro-Dezembro de 1998. Disponível na Internet: <http://www.enap.gov.br>. Acessado em novembro de 2003.

MP. **Proposta de Política de Governo Eletrônico para o Poder Executivo Federal**. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2000. Disponível na Internet: <http://www.governoeletronico.e.gov.br>. Acessado em dezembro de 2003.

MP. **Relatório Síntese da II Oficina de Inclusão Digital**. Brasília: Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, 2003. Disponível na Internet: <http://www.governoeletronico.e.gov.br/>. Acessado em dezembro de 2003.

MS. **NOAS - Norma Operacional de Assistência à Saúde**. Brasília: Ministério da Saúde, 2003. Disponível na internet: <http://www.saude.pr.gov.br/ftp/legislacoes>. Acessado em março de 2004.

NAO. **Better Public Services Through e-Government**. London: National Audit Services, 2002. Disponível na Internet: [http://www.nao.gov.uk/publications/nao\\_reports/01-02/0102704-l.pdf](http://www.nao.gov.uk/publications/nao_reports/01-02/0102704-l.pdf). Acessado em dezembro de 2003.

NELSON, M. R. Government and Governance in the Networked World. In: TAPSCOTT, D.; LOWY, A.; TICOLL, D. **Blueprint to the Digital Economy**. New York: McGraw Hill, 1998.

NERI, M. C. (Coord). **Mapa da Exclusão Digital**. Rio de Janeiro: FVG/IBRE, 2003.

NOIE. **Australia's Strategic Framework**. Camberra: National Office for the Information Economy, 2003. Disponível na Internet: <http://www.govonline.gov.au/projects/framework/index.htm>. Acessado em dezembro de 2003.

OECD. The e-Government Imperative: Main Findings. **OECD Policy Brief**. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development, março de 2003. Disponível na Internet: <http://www.oecd.org/dataoecd/60/60/2502539.pdf>. Acessado em dezembro de 2003.

OECD. **The Changing Role of Innovation and Information Technology in Growth**. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development, 2000. Disponível na Internet: <http://www.oecd.org/dataoecd/36/43/2348473.pdf>. Acessado em outubro de 2003.

OECD. **The Economic and Social Impact of Electronic Commerce: Preliminary Findings and Research Agenda**. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development, 1999. Disponível na Internet: <http://www.oecd.org/dataoecd/3/12/1944883.pdf>. Acessado em novembro de 2003.

OLIVEIRA, L. C. A. **A Tecnologia da Informação na Relação entre o Estado e o Cidadão - A Prática do Estado e a Expectativa do Cidadão: Estudo de Caso no Estado do Paraná**. 2003. Dissertação (Mestrado em Administração) – Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba.

ONGARO, E. Process Management in the Public Sector: The Experience of One-Stop Shops in Italy. **International Journal of Public Sector Management**, v.17, n.1, p. 81-107, 2004.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventando o Governo**. Brasília: MH Comunicação, 1994.

PARANÁ. Decreto Estadual 3769/2001. Curitiba: **Diário Oficial do Estado do Paraná**, n.5.954, p.1, 27 de março de 2001.

PARANÁ. **Código de Saúde do Estado do Paraná**. Decreto Estadual 5.711/2002 de Regulamentação da Lei Estadual 13.331/2001. Curitiba: Governo Estado do Paraná, 2002. Disponível na Internet: [http://www.saude.pr.gov.br/Legislacoes/Codigo\\_Saude/codigo.htm](http://www.saude.pr.gov.br/Legislacoes/Codigo_Saude/codigo.htm). Acessado em março de 2004.

PARANÁ. **Lei do ICMS e Regulamento do ICMS**. Curitiba, Governo do Estado, 2003a. Disponível na Internet: <http://www.fazenda.pr.gov.br>. Acessado em março de 2004.

PARANÁ. **Tratamento Tributário Pertinente ao IPVA**. Lei Estadual 14.260/03. Curitiba, Governo do Estado, 2003b. Disponível na Internet: [https://www.arinternet.pr.gov.br/corpo\\_ipva.asp](https://www.arinternet.pr.gov.br/corpo_ipva.asp). Acessado em março de 2004.

PARANÁ. Lei 14.276 - Plano Plurianual 2004-2007. Curitiba: **Diário Oficial do Estado do Paraná - Executivo**, Suplemento, p.34, 26 de março de 2004.

PARANAVEGAR. **Telecentro Paranavegar**. Curitiba, 2004. Disponível na Internet: <http://www3.pr.gov.br/e-parana/atp/telecentro>. Acessado em fevereiro de 2004.

PMA-EG. **E-Government Strategy: Simplified Delivery of Services to Citizens**. Washington,DC: Office of Management and Budget. President Management Agenda for E-Government, fevereiro de 2002. Disponível na Internet: <http://www.whitehouse.gov/omb/inforeg/egovstrategy.pdf>. Acessado em janeiro de 2004.

POOL, I. S. **Technologies of Freedom**. Cambridge: Belknap Press, 1983.

PORTER, M. Strategy and Internet. **Harward Business Review**, v.79, n.3, p.63-78, março 2001.

PRAHALAD, C. K.; RAMASWAMY, V. Co-opting Customer Competence, **Harward Business Review**, v.78, n.1, p.79-87, janeiro/fevereiro 2000.

QUADROS, F. Z.; ZIMATH, P. M. B.; HOESCHL, H. C. Usability: The First Border of e-Gov. In: COLLABORATIVE ELECTRONIC COMMERCE TECHNOLOGY AND RESEARCH (COLLECTeR), 2003, Santiago, Chile. **Proceedings**. Santiago: Utaica, 2003.

RASKIN, S. F. **Gestão dos Processos de Inovação na Prestação de Serviços Públicos: O Caso do Governo Eletrônico na Secretaria da Fazenda do Paraná**. 2003. Dissertação (Mestrado em Administração) – Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba.

REICHSTADTER, P. e-Signatures for Delivery in e-Government. In: 2<sup>ND</sup> INTERNATIONAL CONFERENCE ON ELECTRONIC GOVERNMENT (DEXA E-GOV), 2003, Praga, República Tcheca. **Electronic Government**. Heidelberg: Springer-Verlag, 2003. p.260-265.

RIEDL, R. Document-Based Inter-Organisational Information Exchange. In: 19<sup>TH</sup> ANNUAL INTERNATIONAL CONFERENCE ON COMPUTER DOCUMENTATION, 2001, Santa Fé, Novo México, USA. **Proceedings**. Nova York: ACM Press, 2001. p.122-131.

RONAGHAN, S. A. **Benchmarking e-Government: A Global Perspective**. New York: United Nations Division for Public Economics and Public Administration e American Society For Public Administration, 2001. Disponível na Internet: <http://www.aspanet.org/solutions/egov.html>. Acessado em dezembro de 2003.

SANTOS, A. R. **Metodologia Científica: A Construção do Conhecimento**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

SCHWARTZ, E. I. **Web Economia: Nove Princípios Essenciais para Aumentar sua Participação em Negócios na World Wide Web**. São Paulo: Makron, 1998.

SEED. **Dia-a-Dia Educação**. Curitiba: Secretaria de Estado da Educação do Paraná, 2003. Disponível na Internet: <http://www3.pr.gov.br/portals/portal/home.php>. Acessado em dezembro de 2003.

SEFA. **Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação**. Curitiba: Secretaria de Estado da Fazenda, 2001. Disponível na Internet: <http://www.fazenda.pr.gov.br/itcmd/itcmd2.asp>. Acessado em março de 2004.

SEFA. **Execução das Despesas por Função e Subfunção de 2003**. Curitiba: Secretaria de Estado da Fazenda do Paraná, 2003a. Disponível na Internet: [http://www.pr.gov.br/sefa/cafe/dipro/RespFiscal/default\\_rf.htm](http://www.pr.gov.br/sefa/cafe/dipro/RespFiscal/default_rf.htm). Acessado em março de 2004.

SEFA. **Demonstrativo da Receita Corrente Líquida de 2003**. Curitiba: Secretaria de Estado da Fazenda do Paraná, 2003b. Disponível na Internet: [http://www.pr.gov.br/sefa/cafe/dipro/RespFiscal/default\\_rf.htm](http://www.pr.gov.br/sefa/cafe/dipro/RespFiscal/default_rf.htm). Acessado em março de 2004.

SERC. **Portal da Comunidade**. Curitiba: Secretaria Especial de Relações com a Comunidade do Paraná, 2003. Disponível na Internet: <http://www.portalcomunidade.pr.gov.br>. Acessado em dezembro de 2003.

SESA. **Plano Diretor da Regionalização**. Curitiba: Secretaria de Estado da Saúde do Paraná, 2001. Disponível na Internet: <http://www.saude.pr.gov.br:2080/Bipartit.nsf/Bipartite?OpenFrameset>. Acessado em março de 2004.

SILVA, E. L.; MENEZES, E. M. **Metodologia de Pesquisa e Elaboração de Dissertação**. Florianópolis: Laboratório de Ensino a Distância da UFSC, 2001. Disponível na internet: <http://www.eps.ufsc.br>. Acessada em janeiro de 2004.

SORIMA, J.; ABOS, M. Na Linha de Frente. **Revista Update da Câmara de Comércio Americana**, n.398, outubro de 2003. Disponível na Internet: <http://www.amcham.com.br/revista/revista2003-09-23c/materia2003-09-24a/pagina2003-09-24e>. Acessado em novembro de 2003.

SYMONDS, M. The Next Revolution: A Survey of Government and Internet". **The Economist**, 24 de junho de 2000. Disponível na Internet: [http://www.ebape.fgv.br/e\\_government/asp/dsp\\_artigos.asp](http://www.ebape.fgv.br/e_government/asp/dsp_artigos.asp). Acessado em novembro de 2003.

TAKAHASHI, T. (Org). **Sociedade da Informação no Brasil – Livro Verde**. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2000.

TAPSCOTT, D. **The Digital Economy: Promise and Peril in the Age of Networked Intelligence**. New York: McGraw Hill, 1996.

THOMAS, J. C.; STREIB, G. The New Face of Government: Citizen-Initiated Contacts in the Era of E-Government. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v.13, n.1, p.83-102, 2003.

TOLEDO, P. F. V. Inclusão Digital: Uma Proposta Empreendedora. In: CHAHIN, A. et al (Org). **e-gov.br: A Próxima Revolução Brasileira**. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

VINTAR, M.; KUNSTELJ, M.; LEBEN, A. Delivering Better Quality Public Services Through Life-Event Portals. In: 10<sup>th</sup> NISPACCE ANNUAL CONFERENCE, 2002, Cracóvia, Polônia. **Delivering Public Services in CEE Countries: Trends and Developments**. Bratislava: NISPACce, 2003. Disponível na Internet: <http://www.nispa.sk/news/papers/wg2/vintar.doc>. Acessado em junho de 2004.

WELCH, J. A Administração Depois da Internet. **HSM Management**, n.22, p.06-12, setembro-outubro 2000.

WEST, D. M. e-Government and the Transformation of Service Delivery and Citizen Attitudes. **Public Administration Review**, v.64, n.1, p.15-27, janeiro-fevereiro 2004.

WMRC. **Global e-Government Survey**. USA: World Markets Research Centre & Brown University, 2001. Disponível na Internet: <http://www1.worldbank.org/publicsector/egov/Globalegovsurvey.pdf>. Acessado em abril de 2004.

ZIMATH, P. M. B. **O e-Gov Como Fator de Promoção do Exercício da Cidadania no Brasil**. 2003. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

3GF. Fostering Democracy and Development through e-Government. In: **Third Global Forum**. Nápoli, Itália, 2001. Disponível na Internet: <http://www2.economia.unibo.it/pizzoferrato/globalforum.htm>. Acessado em janeiro de 2004.

## APÊNDICE – Modelos de Questionários para Pesquisa

### a) Aplicados aos gestores de programas de Governo Eletrônico

1. A Internet é uma tecnologia que pode melhorar a prestação dos serviços públicos ao Cidadão, trazendo-lhe mais conforto e satisfação.

Eu:	Os gestores de órgãos arrecadadores como Fazenda, Detran:	Os gestores de órgãos de atendimento à sociedade como Saúde, Educação:
-----	---	--

<input type="checkbox"/> estou convicto	<input type="checkbox"/> estão convictos	<input type="checkbox"/> estão convictos
<input type="checkbox"/> concordo	<input type="checkbox"/> concordam	<input type="checkbox"/> concordam
<input type="checkbox"/> tenho dúvidas	<input type="checkbox"/> têm dúvidas	<input type="checkbox"/> têm dúvidas
<input type="checkbox"/> discordo	<input type="checkbox"/> discordam	<input type="checkbox"/> discordam

2. O auto-serviço público leva à redução dos custos operacionais da administração pública.

Eu:	Os gestores de órgãos arrecadadores como Fazenda, Detran:	Os gestores de órgãos de atendimento à sociedade como Saúde, Educação:
-----	---	--

<input type="checkbox"/> estou convicto	<input type="checkbox"/> estão convictos	<input type="checkbox"/> estão convictos
<input type="checkbox"/> concordo	<input type="checkbox"/> concordam	<input type="checkbox"/> concordam
<input type="checkbox"/> tenho dúvidas	<input type="checkbox"/> têm dúvidas	<input type="checkbox"/> têm dúvidas
<input type="checkbox"/> discordo	<input type="checkbox"/> discordam	<input type="checkbox"/> discordam

3. O uso da Internet possibilita reduzir os níveis hierárquicos da administração pública para tomada de decisão na prestação dos serviços, tornando-os mais objetivos para o Cidadão.

Eu:	Os gestores de órgãos arrecadadores como Fazenda, Detran:	Os gestores de órgãos de atendimento à sociedade como Saúde, Educação:
-----	---	--

<input type="checkbox"/> estou convicto	<input type="checkbox"/> estão convictos	<input type="checkbox"/> estão convictos
<input type="checkbox"/> concordo	<input type="checkbox"/> concordam	<input type="checkbox"/> concordam
<input type="checkbox"/> tenho dúvidas	<input type="checkbox"/> têm dúvidas	<input type="checkbox"/> têm dúvidas
<input type="checkbox"/> discordo	<input type="checkbox"/> discordam	<input type="checkbox"/> discordam

4. A tecnologia da informação e da comunicação, principalmente a Internet, permite a criação de novos serviços que sem ela seria muito difícil disponibilizar.

Eu:	Os gestores de órgãos arrecadadores como Fazenda, Detran:	Os gestores de órgãos de atendimento à sociedade como Saúde, Educação:
<input type="checkbox"/> estou convicto	<input type="checkbox"/> estão convictos	<input type="checkbox"/> estão convictos
<input type="checkbox"/> concordo	<input type="checkbox"/> concordam	<input type="checkbox"/> concordam
<input type="checkbox"/> tenho dúvidas	<input type="checkbox"/> têm dúvidas	<input type="checkbox"/> têm dúvidas
<input type="checkbox"/> discordo	<input type="checkbox"/> discordam	<input type="checkbox"/> discordam

5. As tecnologias disponíveis para prestação de serviços públicos na Internet possibilitam a integração entre sistemas internos dos órgãos, entre sistemas de órgãos na mesma esfera e entre sistemas de órgãos de diferentes esferas.

Eu:	Os gestores de órgãos arrecadadores como Fazenda, Detran:	Os gestores de órgãos de atendimento à sociedade como Saúde, Educação:
<input type="checkbox"/> estou convicto	<input type="checkbox"/> estão convictos	<input type="checkbox"/> estão convictos
<input type="checkbox"/> concordo	<input type="checkbox"/> concordam	<input type="checkbox"/> concordam
<input type="checkbox"/> tenho dúvidas	<input type="checkbox"/> têm dúvidas	<input type="checkbox"/> têm dúvidas
<input type="checkbox"/> discordo	<input type="checkbox"/> discordam	<input type="checkbox"/> discordam

6. As tecnologias disponíveis na Internet possibilitam identificar o Cidadão que está acessando os serviços públicos e, ao mesmo tempo, garantir que as transações que ele efetua com a administração pública trafeguem pela rede com segurança e confidencialidade.

Eu:	Os gestores de órgãos arrecadadores como Fazenda, Detran:	Os gestores de órgãos de atendimento à sociedade como Saúde, Educação:
<input type="checkbox"/> estou convicto	<input type="checkbox"/> estão convictos	<input type="checkbox"/> estão convictos
<input type="checkbox"/> concordo	<input type="checkbox"/> concordam	<input type="checkbox"/> concordam
<input type="checkbox"/> tenho dúvidas	<input type="checkbox"/> têm dúvidas	<input type="checkbox"/> têm dúvidas
<input type="checkbox"/> discordo	<input type="checkbox"/> discordam	<input type="checkbox"/> discordam

7. A Internet permite que o Cidadão amplie sua participação democrática, contribuindo para a construção das políticas públicas e exercendo maior controle sobre as ações da administração pública.

Eu:	Os gestores de órgãos arrecadadores como Fazenda, Detran:	Os gestores de órgãos de atendimento à sociedade como Saúde, Educação:
<input type="checkbox"/> estou convicto	<input type="checkbox"/> estão convictos	<input type="checkbox"/> estão convictos
<input type="checkbox"/> concordo	<input type="checkbox"/> concordam	<input type="checkbox"/> concordam
<input type="checkbox"/> tenho dúvidas	<input type="checkbox"/> têm dúvidas	<input type="checkbox"/> têm dúvidas
<input type="checkbox"/> discordo	<input type="checkbox"/> discordam	<input type="checkbox"/> discordam

8. O seu nível de uso das funcionalidades da internet chega até:

e-banking, e-commerce       acesso a páginas       e-mail       não uso

9. Considerando a evolução do uso da Internet pelos órgãos públicos nos últimos anos, as propostas de implantação de serviços na Internet partiram, na maioria das vezes:

Em órgãos arrecadadores como Fazenda e Detran:	Em órgãos de atendimento à sociedade como Saúde e Educação:
<input type="checkbox"/> de comitês gestores multiáreas	<input type="checkbox"/> de comitês gestores multiáreas
<input type="checkbox"/> de gestores das áreas	<input type="checkbox"/> de gestores das áreas
<input type="checkbox"/> de gestores de informática do órgão	<input type="checkbox"/> de gestores de informática do órgão
<input type="checkbox"/> de gestores de informática externos	<input type="checkbox"/> de gestores de informática externos

10. Quando é proposta a um órgão uma idéia inovadora e revolucionária qualquer, dentre elas “vamos colocar tudo na Internet”, normalmente os colaboradores envolvidos:

Em órgãos arrecadadores como Fazenda e Detran:	Em órgãos de atendimento à sociedade como Saúde e Educação:
<input type="checkbox"/> encaram o desafio e fazem acontecer	<input type="checkbox"/> encaram o desafio e fazem acontecer
<input type="checkbox"/> ficam aguardando que alguém tome a iniciativa	<input type="checkbox"/> ficam aguardando que alguém tome a iniciativa
<input type="checkbox"/> colocam empecilhos	<input type="checkbox"/> colocam empecilhos
<input type="checkbox"/> são contra	<input type="checkbox"/> são contra

11. As principais idéias inovadoras nos órgãos, independente de ser ou não a Internet, tiveram como objetivo:

Em órgãos arrecadadores como Fazenda e Detran:

- ( ) melhorar a prestação de serviços ao Cidadão
- ( ) racionalizar processos internos ou ampliar a receita do órgão
- ( ) ampliar o controle sobre o Cidadão
- ( ) conquistar um espaço político importante para o órgão

Em órgãos de atendimento à sociedade como Saúde e Educação:

- ( ) melhorar a prestação de serviços ao Cidadão
- ( ) racionalizar processo internos ou ampliar a receita do órgão
- ( ) ampliar o controle sobre o Cidadão
- ( ) conquistar um espaço político importante para o órgão

12. Na implementação das principais idéias inovadoras nos órgãos, a reação da maior parte dos colaboradores envolvidos foi:

Em órgãos arrecadadores como Fazenda e Detran:

- ( ) entusiástica e empenharam-se para superar os problemas decorrentes
- ( ) de satisfação e colaboraram normalmente para superar os problemas
- ( ) normal, como se nada tivesse mudado
- ( ) apática e eventualmente criticaram os problemas causados pelas mudanças

Em órgãos de atendimento à sociedade como Saúde, Educação:

- ( ) entusiástica e empenharam-se para superar os problemas decorrentes
- ( ) de satisfação e colaboraram normalmente para superar os problemas
- ( ) normal, como se nada tivesse mudado
- ( ) apática e eventualmente criticaram os problemas causados pelas mudanças

13. Quando surgem propostas para compartilhar processos e informações com outros órgãos, objetivando prestar um serviço integrado ao Cidadão, a maior parte dos colaboradores envolvidos:

Em órgãos arrecadadores como Fazenda e Detran:

- ( ) incentiva e parte para estabelecer as parcerias
- ( ) aceita e, desde que alguém tome a iniciativa, empenha-se para operacionalizar
- ( ) mostra-se indiferente e apenas colabora
- ( ) resiste e coloca dificuldades e empecilhos

Em órgãos de atendimento à sociedade como Saúde, Educação:

- ( ) incentiva e parte para estabelecer as parcerias
- ( ) aceita e desde que alguém tome a iniciativa empenha-se para operacionalizar
- ( ) mostra-se indiferente e apenas colabora
- ( ) resiste e coloca dificuldades e empecilhos

14. Quando da disponibilização dos serviços do órgão na Internet, em sua maioria os processos burocráticos:

Em órgãos arrecadadores como Fazenda e Detran :

- mudaram radicalmente para facilitar a vida do Cidadão
- mudaram com objetivo de atender a melhoria do processo interno no órgão
- sofreram pequenas adaptações
- foram implementados da mesma forma, apenas mudando o canal de acesso

Em órgãos de atendimento à sociedade como Saúde, Educação:

- mudaram radicalmente para facilitar a vida do Cidadão
- mudaram com objetivo de atender a melhoria do processo interno no órgão
- sofreram pequenas adaptações
- foram implementados da mesma forma, apenas mudando o canal de acesso

15. Como subsídio para implementação de serviços dos órgãos na Internet, são avaliados normalmente:

Em órgãos arrecadadores como Fazenda e Detran:

- de forma estruturada os mesmos serviços em portais internacionais e nacionais
- de forma estruturada os mesmos serviços em portais nacionais
- de maneira informal os mesmos serviços na Internet
- serviços na Internet de uma forma geral

Em órgãos de atendimento à sociedade como Saúde, Educação:

- de forma estruturada os mesmos serviços em portais internacionais e nacionais
- de forma estruturada os mesmos serviços em portais nacionais
- informalmente os mesmos serviços na Internet
- serviços na Internet de uma forma geral

16. Os serviços implantados pelos órgãos na Internet, em sua maioria, foram planejados principalmente para:

Em órgãos arrecadadores como Fazenda e Detran:

- facilitar a vida e dar mais conforto e conveniência ao Cidadão
- atender a necessidade de maior controle sobre a sociedade
- resolver problemas operacionais internos do órgão
- reduzir custos operacionais ou aumentar a arrecadação

Em órgãos de atendimento à sociedade como Saúde, Educação:

- facilitar a vida e dar mais conforto e conveniência ao Cidadão
- atender a necessidade de maior controle sobre a sociedade
- resolver problemas operacionais internos do órgão
- reduzir custos operacionais ou aumentar a arrecadação

17. Alguns serviços dos órgãos não são colocados na Internet porque o Cidadão, na visão dos órgãos:

Arrecadadores como Fazenda e Detran:

- tem onde acessar e saberia usar, mas o órgão ainda não conseguiu viabilizar
- tem onde acessar mas não tem interesse em usar ou desconhece as vantagens
- tem onde acessar mas não tem conhecimento suficiente para usar
- não tem onde acessar

De atendimento à sociedade como Saúde, Educação:

- tem onde acessar e saberia usar, mas o órgão ainda não conseguiu viabilizar
- tem onde acessar mas não tem interesse em usar ou desconhece as vantagens
- tem onde acessar mas não tem conhecimento suficiente para usar
- não tem onde acessar

18. Os órgãos têm maior facilidade de alocar recursos para implementação de serviços na Internet principalmente quando os serviços:

- dão ao Cidadão o mesmo conforto e comodidade que os das empresas privadas
- ampliam a controle sobre a sociedade
- ampliam a arrecadação
- ampliam a importância política do órgão

19. Outro motivo que leva alguns órgãos a implementarem mais serviços que outros na Internet é, principalmente:

- os gestores do órgão conhecem o potencial da Internet e encorajam os projetos
- o órgão tem equipe de informática que conhece os processos de negócio e as potencialidades da Internet
- o uso da Internet pelos órgãos é discriminado nas diretrizes de governo
- o órgão tem mais dinheiro

20. Coloque seus comentários adicionais sobre o uso da Internet para a prestação de serviços públicos em geral.

## b) Aplicados aos gestores de tecnologia da informação e comunicação dos órgãos

1. A Internet é uma tecnologia que pode melhorar a prestação dos serviços públicos ao Cidadão, trazendo-lhe mais conforto e satisfação.

Eu: Os gestores do órgão:

- |   |  |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> estou convicto | <input type="checkbox"/> estão convictos |
| <input type="checkbox"/> concordo       | <input type="checkbox"/> concordam       |
| <input type="checkbox"/> tenho dúvidas  | <input type="checkbox"/> têm dúvidas     |
| <input type="checkbox"/> discordo       | <input type="checkbox"/> discordam       |

2. O auto-serviço público leva à redução dos custos operacionais da administração pública.

Eu: Os gestores do órgão:

- |   |  |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> estou convicto | <input type="checkbox"/> estão convictos |
| <input type="checkbox"/> concordo       | <input type="checkbox"/> concordam       |
| <input type="checkbox"/> tenho dúvidas  | <input type="checkbox"/> têm dúvidas     |
| <input type="checkbox"/> discordo       | <input type="checkbox"/> discordam       |

3. O uso da Internet possibilita reduzir os níveis hierárquicos da administração pública para tomada de decisão na prestação dos serviços, tornando-os mais objetivos para o Cidadão.

Eu: Os gestores do órgão:

- |   |  |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> estou convicto | <input type="checkbox"/> estão convictos |
| <input type="checkbox"/> concordo       | <input type="checkbox"/> concordam       |
| <input type="checkbox"/> tenho dúvidas  | <input type="checkbox"/> têm dúvidas     |
| <input type="checkbox"/> discordo       | <input type="checkbox"/> discordam       |

4. A tecnologia da informação e da comunicação, principalmente a Internet, permite a criação de novos serviços que sem ela seria muito difícil disponibilizar.

Eu: Os gestores do órgão:

- |   |  |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> estou convicto | <input type="checkbox"/> estão convictos |
| <input type="checkbox"/> concordo       | <input type="checkbox"/> concordam       |
| <input type="checkbox"/> tenho dúvidas  | <input type="checkbox"/> têm dúvidas     |
| <input type="checkbox"/> discordo       | <input type="checkbox"/> discordam       |

5. As tecnologias disponíveis para prestação de serviços públicos na Internet possibilitam a integração entre sistemas internos dos órgãos, entre sistemas de órgãos na mesma esfera e entre sistemas de órgãos de diferentes esferas.

Eu: Os gestores do órgão:

- |   |  |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> estou convicto | <input type="checkbox"/> estão convictos |
| <input type="checkbox"/> concordo       | <input type="checkbox"/> concordam       |
| <input type="checkbox"/> tenho dúvidas  | <input type="checkbox"/> têm dúvidas     |
| <input type="checkbox"/> discordo       | <input type="checkbox"/> discordam       |

6. As tecnologias disponíveis na Internet possibilitam identificar o Cidadão que está acessando os serviços públicos e, ao mesmo tempo, garantir que as transações que ele efetua com a administração pública trafeguem pela rede com segurança e confidencialidade.

Eu: Os gestores do órgão:

- |   |  |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> estou convicto | <input type="checkbox"/> estão convictos |
| <input type="checkbox"/> concordo       | <input type="checkbox"/> concordam       |
| <input type="checkbox"/> tenho dúvidas  | <input type="checkbox"/> têm dúvidas     |
| <input type="checkbox"/> discordo       | <input type="checkbox"/> discordam       |

7. A Internet permite que o Cidadão amplie sua participação democrática, contribuindo para a construção das políticas públicas e exercendo maior controle sobre as ações da administração pública.

Eu: Os gestores do órgão:

- |   |  |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> estou convicto | <input type="checkbox"/> estão convictos |
| <input type="checkbox"/> concordo       | <input type="checkbox"/> concordam       |
| <input type="checkbox"/> tenho dúvidas  | <input type="checkbox"/> têm dúvidas     |
| <input type="checkbox"/> discordo       | <input type="checkbox"/> discordam       |

8. O seu nível de uso das funcionalidades da Internet chega até:

- e-banking, e-commerce     acesso a páginas     e-mail     não uso

9. Seu conhecimento das facilidades da internet para prestação de serviços é:

- próprio, pessoal  
 provido por colaborador interno  
 provido por colaborador externo  
 inexistente

10. Considerando a evolução do uso da Internet pelo órgão nos últimos anos, as propostas de implantação de serviços na Internet partiram, na maioria das vezes:

- |   |  |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> de você                          | <input type="checkbox"/> do dirigente da área                          |
| <input type="checkbox"/> dos colaboradores de informática | <input type="checkbox"/> dos colaboradores da área de negócio do órgão |

Se partiram de colaboradores, em qualquer situação, normalmente:

- eles foram encorajados a avançar
- as propostas foram avaliadas com mais tempo
- foram colocados empecilhos
- não foram aprovadas

11. Quando é proposta uma idéia inovadora e revolucionária qualquer, dentre elas “vamos colocar tudo na Internet”, os colaboradores envolvidos normalmente:

Colaboradores de informática:

- encaram o desafio e saem fazendo
- gostam mas ficam aguardando que alguém tome a iniciativa
- gostam mas colocam empecilhos
- são contra

Colaboradores da área de negócio:

- encaram o desafio e saem fazendo
- gostam mas ficam aguardando que alguém tome a iniciativa
- gostam mas colocam empecilhos
- são contra

12. As principais idéias inovadoras no órgão, independente de ser ou não a Internet, tiveram como objetivo:

- a melhoria da prestação de serviços ao Cidadão
- a redução dos custos ou a ampliação da receita do órgão
- a ampliação do controle sobre o Cidadão
- a conquista de um espaço político importante para o órgão

13. Na implementação das principais idéias inovadoras no órgão, a reação da maior parte dos colaboradores envolvidos foi:

- entusiástica e empenharam-se para superar problemas decorrentes da mudança
- de satisfação e colaboraram normalmente para superar problemas
- normal, como se nada tivesse mudado
- apática e criticaram os problemas causados pelas mudanças

14. Quando surgem propostas para compartilhar processos e informações com outros órgãos, objetivando prestar um serviço integrado ao Cidadão, a maior parte dos colaboradores envolvidos:

- incentiva e parte para estabelecer as parcerias
- aceita e, desde que alguém tome a iniciativa, empenha-se para operacionalizar
- mostra-se indiferente e apenas colabora
- resiste e coloca dificuldades e empecilhos

15. Quando da disponibilização dos serviços do órgão na Internet, em sua maioria os processos burocráticos:

- mudaram radicalmente para facilitar a vida do Cidadão
- mudaram com objetivo de atender a melhoria do processo interno no órgão
- sofreram pequenas adaptações
- foram implementados da mesma forma, apenas mudando o canal de acesso

16. Como subsídio para implementação de serviços do órgão na internet, são avaliados normalmente:

- de forma estruturada os mesmos serviços em portais internacionais e nacionais
- de forma estruturada os mesmos serviços em portais nacionais
- de modo informal os mesmos serviços
- serviços de uma forma geral

17. Os serviços implantados pelo órgão na Internet, em sua maioria, foram planejados principalmente para:

- facilitar a vida e dar mais conforto e conveniência ao Cidadão
- atender a necessidade de maior controle sobre a sociedade
- resolver problemas operacionais internos do órgão
- reduzir custos operacionais ou aumentar a arrecadação

18. Alguns serviços do órgão não são colocados na Internet porque o Cidadão:

- tem onde acessar e saberia usar, mas o órgão ainda não conseguiu viabilizar
- tem onde acessar mas não tem interesse em usar ou desconhece as vantagens
- tem onde acessar mas não tem conhecimento suficiente para usar
- não tem onde acessar

19. Os órgãos têm maior facilidade de alocar recursos para implementação de serviços na Internet principalmente quando os serviços:

- dão ao Cidadão o mesmo conforto e comodidade que os das empresa privadas
- ampliam o controle sobre a sociedade
- ampliam a arrecadação
- ampliam a importância política perante a sociedade

20. Outro motivo que leva alguns órgãos a implementarem mais serviços que outros na Internet é, principalmente:

- os gestores do órgão conhecem o potencial da Internet e encorajam os projetos
- o órgão tem uma equipe de informática que conhece os processos de negócio e as potencialidades da Internet
- o uso da Internet pelos órgãos é discriminado nas diretrizes e programas de governo
- o órgão tem mais dinheiro

21. Coloque seus comentários adicionais sobre o uso da Internet para os serviços do órgão onde atua.

22. Coloque seus comentários adicionais sobre o uso da Internet para a prestação de serviços públicos em geral na Internet.

**c) aplicados aos gestores de processos de negócio dos órgãos**

1. A Internet é uma tecnologia que pode melhorar a prestação dos serviços públicos ao Cidadão, trazendo-lhe mais conforto e satisfação.

estou convicto       concordo       tenho dúvidas       discordo

2. O auto-serviço público leva à redução dos custos operacionais da administração pública.

estou convicto       concordo       tenho dúvidas       discordo

3. O uso da Internet possibilita reduzir os níveis hierárquicos da administração pública para tomada de decisão na prestação dos serviços, tornando-os mais objetivos para o Cidadão.

estou convicto       concordo       tenho dúvidas       discordo

4. A tecnologia da informação e da comunicação, principalmente a Internet, permite a criação de novos serviços que sem ela seria muito difícil disponibilizar.

estou convicto       concordo       tenho dúvidas       discordo

5. As tecnologias disponíveis para prestação de serviços públicos na Internet possibilitam a integração entre sistemas internos dos órgãos, entre sistemas de órgãos na mesma esfera e entre sistemas de órgãos de diferentes esferas.

estou convicto       concordo       tenho dúvidas       discordo

6. As tecnologias disponíveis na Internet possibilitam identificar o Cidadão que está acessando os serviços públicos e, ao mesmo tempo, garantir que as transações que ele efetua com a administração pública trafeguem pela rede com segurança e confidencialidade.

estou convicto       concordo       tenho dúvidas       discordo

7. A Internet permite que o Cidadão amplie sua participação democrática, contribuindo para a construção das políticas públicas e exercendo maior controle sobre as ações da administração pública.

estou convicto       concordo       tenho dúvidas       discordo

8. O seu nível de uso das funcionalidades da Internet chega até:

e-banking, e-commerce     acesso a páginas     e-mail     não uso

9. Seu conhecimento das facilidades da Internet para prestação de serviços é:

próprio, pessoal  
 provido por colaborador interno  
 provido por colaborador externo  
 inexistente

10. Considerando a evolução do uso da Internet pelo órgão nos últimos anos, as principais propostas de implantação de serviços na Internet partiram:

de você  
 de seus colaboradores e você os encorajou a avançar  
 de seus colaboradores e você as avaliou com mais tempo  
 de seus colaboradores e você não aprovou

11. Quando é proposta uma idéia inovadora e revolucionária qualquer, dentre elas “vamos colocar tudo na Internet”, os seus colaboradores envolvidos normalmente:

adoram, encaram o desafio e saem fazendo  
 demonstram gostar mas ficam aguardando que alguém tome a iniciativa  
 demonstram gostar mas colocam empecilhos  
 são contra

12. As principais idéias inovadoras no órgão, independente de ser ou não a Internet, tiveram como objetivo:

a melhoria da prestação de serviços ao Cidadão  
 a redução dos custos ou a ampliação da receita do órgão  
 a ampliação do controle sobre o Cidadão  
 a conquista de um espaço político importante para o órgão

13. Na implementação das principais idéias inovadoras no órgão, a reação da maior parte dos colaboradores envolvidos foi:

entusiástica e empenharam-se para superar os problemas decorrentes  
 de satisfação e colaboraram normalmente para superar os problemas  
 normal, como se nada tivesse mudado  
 apática e criticaram os problemas causados pelas mudanças

14. Quando surgem propostas para compartilhar processos e informações com outros órgãos, objetivando prestar um serviço integrado ao Cidadão, a maior parte dos colaboradores envolvidos:

- incentiva e parte para estabelecer as parcerias
- aceita e, desde que alguém tome a iniciativa, empenha-se para operacionalizar
- mostra-se indiferente e apenas colabora
- resiste e coloca dificuldades e empecilhos

15. Quando da disponibilização dos serviços do órgão na Internet, em sua maioria os processos burocráticos:

- mudaram radicalmente para facilitar a vida do Cidadão
- mudaram com objetivo de atender a melhoria do processo interno no órgão
- sofreram pequenas adaptações
- foram implementados da mesma forma, apenas mudando o canal de acesso

16. Como subsídio para a implementação de serviços do órgão na Internet, são avaliados normalmente:

- de forma estruturada os mesmos serviços em portais internacionais e nacionais
- de forma estruturada os mesmos serviços em portais nacionais
- de modo informal os mesmos serviços
- serviços de uma forma geral

17. Os serviços implantados pelo órgão na Internet, em sua maioria, foram planejados principalmente para:

- facilitar a vida e dar mais conforto e conveniência ao Cidadão
- atender a necessidade de maior controle sobre a sociedade
- resolver problemas operacionais internos do órgão
- reduzir custos operacionais ou aumentar a arrecadação

18. Alguns serviços do órgão não são colocados na Internet porque o Cidadão:

- tem onde acessar e saberia usar, mas o órgão ainda não conseguiu viabilizar
- tem onde acessar mas não tem interesse em usar ou desconhece as vantagens
- tem onde acessar mas não tem conhecimento suficiente para usar
- não têm onde acessar

19. Os órgãos têm maior facilidade de alocar recursos para implementação de serviços na Internet principalmente quando os serviços:

- dão ao Cidadão o mesmo conforto e comodidade que os das empresas privadas
- ampliam o controle sobre a sociedade
- ampliam a arrecadação
- ampliam a importância política perante a sociedade

20. Outro motivo que leva alguns órgãos a implementarem mais serviços que outros na Internet é, principalmente:

- ( ) os gestores do órgão conhecem o potencial da Internet e encorajam os projetos
- ( ) o órgão tem uma equipe de informática que conhece os processos de negócio e as potencialidades da Internet
- ( ) o uso da Internet pelos órgãos é discriminado nas diretrizes e programas de governo
- ( ) o órgão tem mais dinheiro

21. Coloque seus comentários adicionais sobre o uso da Internet para os serviços do órgão onde atua.

22. Coloque seus comentários adicionais sobre o uso da Internet para a prestação de serviços públicos em geral.