

inovação inovação inovação

Concurso Inovação na Gestão Pública Federal

Experiência:

Rede Governo: o Portal de Serviços e Informações para o Cidadão

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI)

Responsável: Roberval de Jesus Leone dos Santos

Equipe: Gilberto Kwitko Ribeiro, Ney Gilberto Leal, Rafael Marx Magalhães Rocha Ferreira, Roberval de Jesus Leone dos Santos, Wellington Luiz Barbosa

Endereço: Esplanada dos Ministérios, Bloco C, Sala 431

Brasília, DF

Tel.: (61) 313 1407

Fax: (61) 322 5447

roberval.santos@planejamento.gov.br

Data do início da implementação da experiência: Novembro de 1996

APRESENTAÇÃO

Este relatório descreve a experiência Rede Governo: o Portal de Serviços e Informações para o Cidadão (<http://www.redegoverno.gov.br/> e <http://www.redegoverno.gov.br/quiosque/>), iniciada em novembro de 1996 e cujo novo modelo foi adotado a partir de abril de 2000. Vem sendo desenvolvida pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação – SLTI¹.

A equipe de desenvolvimento da experiência é composta pelos seguintes membros: Ney Gilberto Leal – Gerente de Projeto; Roberval de Jesus Leone dos Santos – Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (responsável); Wellington Luiz Barbosa – Agente Administrativo; Gilberto Kwitko Ribeiro – Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

SITUAÇÃO ANTERIOR

As informações e os serviços do governo federal – oferecidos ao cidadão em uma infinidade de *sites* – vinham tendo vários problemas que dificultavam o acesso rápido, gratuito, seguro e efetivo desses produtos. Dentre os mais graves, podem ser destacados os seguintes:

- O cidadão, ao acessar um *site* de algum órgão em busca de um serviço ou informação, necessitava navegar por um número excessivo de páginas e passar por informações não desejadas até encontrar, depois de muita persistência, sob muitas camadas, o serviço ou informação procurados;
- Os serviços e informações oferecidos na internet pelo governo não eram adequadamente classificados pelos órgãos ou entidades responsáveis pela publicação, uma vez que havia confusão de definição entre esses elementos;
- A dificuldade de obtenção do serviço ou informação impedia o uso da internet pelo

cidadão que naturalmente resiste à inovação, justamente porque a navegação imposta não favorecia a rapidez do acesso, suscitando recorrência às formas tradicionais, como a visita ao órgão ou entidade, necessitando da mediação de seres humanos e de papéis (o guichê físico), precisamente o que a tecnologia da informação se propõe evitar;

- Antes da experiência, as informações e os serviços existiam, mas de maneira dispersa e desordenada, sem um portal a partir do qual o cidadão pudesse, rapidamente, obter a informação ou o serviço. Isso elevava o custo de obtenção dos mesmos, pois o cidadão perdia tempo e recursos e o Estado desembolsava recursos adicionais para, pontualmente, atender determinado cidadão;
- Os órgãos e entidades geralmente têm mais preocupação em oferecer um layout esteticamente agradável e uma série de efeitos visuais ou funcionais de primeira linha do que ordenar, proteger e tornar claros os serviços e informações disponíveis, o que a Rede Governo conseguiu fazer;
- A nomenclatura de muitos serviços ou informações é muitas vezes inconveniente, porque segue o jargão burocrático ou de batismo da norma, que, muitas vezes, é desconhecido pelo cidadão. A Rede Governo conseguiu remover esse problema;
- Muitos órgãos ou entidades têm maior preocupação em publicar e divulgar as intenções dos programas de governo do que exibir e disponibilizar de modo mais rápido alguns serviços já lançados e que vêm dando certo, e, muitas vezes, pelo fato de estar fora de um local que os reúna, são desconhecidos pelas pessoas que potencialmente os utilizariam. Tal problema foi solucionado pela Rede Governo;
- Muitas ferramentas de busca nos *sites* utilizam as consagradas pela internet, adotadas pelo órgão mediante algum contrato. O maior problema é que essas ferramentas não vasculham o banco de dados do próprio órgão, sendo um tormento o resultado obtido pela quantidade de "lixo" que é obtida. A Rede Governo possui ferramentas que evitam esse problema.
- Até antes da consolidação da experiência nenhum cidadão, pelo menos por iniciativa de órgãos ou entidades federais, tinha acesso gratuito aos serviços e informações federais mediante a internet, o que vem sendo conseguido com a implantação dos Quiosques Rede Governo (terminais de acesso gratuito à *web* do governo federal espalhados em todo o Brasil derivados do portal Rede Governo configurados para auto-atendimento).

PROJETO INOVADOR

O projeto desenvolvido possui dois objetivos essenciais: disponibilizar ao cidadão, da maneira mais rápida, inteligível, gratuita, segura e custo-eficiente, informações e serviços virtuais produzidos pelas entidades da União, dos Estados e dos Municípios em todos os poderes; reunir em um único *site* todas as informações e todos os serviços virtuais disponíveis pelas entidades da União, dos Estados e dos Municípios em todos os poderes. Sua inovação está caracterizada por três aspectos fundamentais: a separação radical, na concepção institucional do portal Rede Governo, de Estado e de governo enquanto entidades. Tendo isso em vista, o portal Rede Governo procura oferecer ao cidadão a provisão de serviços e de informações independentemente das intenções dos governos, das articulações políticas que elegem este ou aquele motivo para um determinado *site* governamental estar no ar e da obrigação do cidadão ficar visitando páginas que, sutilmente, exibem orientações de governo e não de Estado. Isso é conseguido porque, uma vez alcançado o grupo da informação ou serviço, o cidadão alcança um e outro, respectivamente, com um clique e, no máximo, dois cliques do mouse, sendo exibido na barra de rolagem apenas o nome do órgão que, singularmente, é responsável pelo serviço ou pela informação. Não há necessidade de visitar as páginas dos ministérios para, daí em diante, descer ao órgão mais distante. Isso pode parecer banal, mas nem mesmo portais de países desenvolvidos como França, Austrália, Estados Unidos ou Inglaterra perceberam esse aspecto da navegação. Não só: o portal Rede

Governo distingue com muita clareza esses elementos, facilitando a vida do cidadão.

Outra característica inovadora é a integração. É a primeira vez na qual os serviços e informações virtuais do governo estão disponíveis em um único local, mediante uma única navegação. A partir de uma única ferramenta de busca, uma vez que ela varre um único banco de dados, evita-se o “lixo”, chegando somente os serviços e informações restritos aos órgãos públicos de interesse do cidadão. E não só: os destaques de ações realmente implementadas são semanalmente renovados, divulgando ao cidadão muitas ações que ele ignora e que são colocados à sua disposição. Esses destaques levam em consideração a sazão, as demandas da mídia e a possibilidade de efetivamente ser um serviço ou informação efetivo, ou seja, que seja capaz de alterar o comportamento ou atitude do cidadão em seu próprio benefício.

Finalmente, o conteúdo disponível nos *sites* governamentais está eivado, no todo ou em parte, de jargões burocráticos e, às vezes, de termos obscuros, que não interessam ao cidadão, de maneira que muitos nomes de serviços ou informações não trazem uma terminologia adequada ao nome vulgar ou corriqueiro, o que foi introduzido no portal Rede Governo. Além disso, está sendo colocado um apelido vinculado a todo serviço, pois muitas vezes o cidadão menos informado conhece o mesmo por seu vulgo e não pelo seu nome técnico (um exemplo caricatural seria: “aposentadoria por implemento de tempo de serviço”, geralmente conhecida como “pé na cova”).

A idéia original do portal Rede Governo surgiu a partir de uma única pessoa, com experiência em gestão de empresas, sendo que o aperfeiçoamento da mesma deu-se dentro de um grupo, e o destino do portal, bem como as alterações que vêm sendo feitas, sempre passam por discussões da equipe de trabalho. Muitos foram chamados a participar: os próprios cidadãos, mediante o serviço Fale Conosco, a Secretaria de Comunicação de Governo da Presidência da República - SECOM e o próprio pessoal técnico-administrativo da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação - SLTI.

A primeira etapa do projeto consistiu em um diagnóstico da situação existente para avaliar, de forma detalhada, os problemas existentes e o que se pretendia alterar; a seguir, foi necessário criar uma base de dados com todo o conteúdo de serviços e informações virtuais existentes, classificar os mesmos e aplicar a alteração dos nomes pelos quais eram designados. Além disso, foi construída uma sistemática de gestão do portal, consistente na revisão do relacionamento com o Serviço Federal de Processamento de Dados – SERPRO, que hospeda o portal, elaboração de rotinas para a implementação do projeto e negociações com atores envolvidos no processo.

A clientela visada é universal, até porque, com a implantação dos quiosques de acesso gratuito aos serviços derivados do portal, todos os cidadãos brasileiros ou, eventualmente, estrangeiros em trânsito no país ou com ânimo para tal têm acesso aos serviços.

Um ator fundamental foi a SECOM. Para que o portal Rede Governo fosse considerado o portal de serviços e informações do governo brasileiro, foi preciso uma atuação política intensa junto à SECOM, que, inicialmente, resistiu a isso, pois não compreendia a dimensão dos problemas descritos no início deste relatório. Isso se seguiu mediante um convencimento de todas as Assessorias de Comunicação dos ministérios e, atualmente, espera-se que todos os órgãos adotem o Portal Rede Governo e ajudem a manter o mesmo.

Um mecanismo fundamental de transparência e *accountability* é o serviço disponível no portal chamado Fale Conosco, que sinaliza a responsabilidade da equipe. Trata-se de um formulário on-line no qual o próprio cidadão pode orientar o destino do portal, sugerir alterações e detectar erros. Sistemáticamente, o portal recebe mensagens dessa natureza e emite resposta inferior a doze horas a partir da hora de seu recebimento, o que tem levado a uma melhoria do portal e a uma atenção mais integrada da equipe. Além desse mecanismo, há o Fale com o Governo, que é um *link* direto com a Presidência da República, mediante o qual o cidadão pode tirar suas dúvidas acerca de qualquer matéria pertinente à Administração

Pública ou mesmo solicitar alguma providência do governo.

OBSTÁCULOS ENCONTRADOS

Muitos obstáculos, políticos e orçamentários, foram ou são relevantes para as dificuldades de implementação da experiência. Dentre os mais importantes, destacam-se:

- O número de integrantes da equipe é limitado. Inicialmente, a equipe era composta por seis pessoas, que já era insuficiente; reduzida, atualmente há apenas três membros. Isso diminui a capacidade de produção de catalogação de *links*, a rapidez de alteração do *site* e o monitoramento do mesmo. Esse monitoramento é fundamental, pois é imprescindível para que o cidadão não tenha o serviço indisponível devido a *links* quebrados. Isso obrigou que a sobrecarga de trabalho fosse redimensionada, pois o mais importante é manter a qualidade do serviço oferecido;
- A empresa contratada pela SLTI para manter o portal é o SERPRO, que tem sérias dificuldades de responder aos anseios da gerência e às demandas de trabalho. Tem baixo tempo de resposta e dificuldade de propor soluções em tempo hábil, talvez pelo fato de o cliente ser o próprio governo. A equipe que estrutura o portal ao nível técnico é reduzida (um único *webdesign* e um único técnico de sistemas), o que dificulta a eficácia das ações. Levando isso em conta, a equipe do portal procura, ela mesma, muitas vezes, propor as soluções e solicitar os serviços de maneira completa.
- Foi uma dificuldade considerável convencer as instâncias de controle da comunicação do governo a adotar o modelo atual, somente conseguida mediante articulação política forte, no sentido salutar da palavra. Além desse aspecto, é difícil convencer os órgãos a enviar o relatório de manutenção de seus sítios, o que fará com que o portal adquira uma ferramenta exclusiva para isso, aumentando os custos. Mais uma vez, o sentido é o de o portal ser custo-eficiente: os retornos de satisfação da sociedade podem superar os custos envolvidos;
- Os contingenciamentos determinados pelos ministérios das finanças. Devido ao cumprimento de metas fiscais, como se sabe, o Orçamento Geral da União sofreu cortes consideráveis, atingindo projetos que seriam desenvolvidos para a melhoria do portal. Isso obrigou que houvesse aproveitamento dos recursos de entidades financiadoras de projetos, como o PNUD, bem como a revisão dos projetos.

RECURSOS UTILIZADOS

Os recursos utilizados para a implementação da experiência fazem parte das dotações para a SLTI, no que se refere ao pagamento dos serviços do SERPRO, do Tesouro, no que se refere ao pagamento dos servidores públicos, e de verbas do PNUD, no que se refere ao pagamento do consultor e de financiamento de projetos.

Estima-se que manter um portal desta natureza, com gestão integrada e articulada com os sítios governamentais existentes, é mais custo-eficiente do que a manutenção de um portal tradicional, em que simplesmente adota-se uma ferramenta de busca e mantêm-se as informações estanques e dispersas nos diferentes sítios existentes no âmbito governamental. Esse modelo tem elevado o número de acessos rapidamente, o que vem sendo notado pelas estatísticas, de forma a, futuramente, permitir a licitação do espaço do portal, já que é um espaço público, para entidades privadas que queiram usar a capacidade de penetração e “audiência” do mesmo, fazendo com que o portal torne-se auto-sustentável. Essa é uma meta real do portal, já que a tendência da internet é a mesma dos veículos de comunicação de massa de algumas décadas atrás.

SITUAÇÃO ATUAL

O portal tem contribuído substancialmente para uma alteração da visão do governo ao prestar serviço ao cidadão, aumentando o grau de civismo e participação deste ao externar suas

demandas e influenciado decisivamente na forma pela qual o Estado deve prover o acesso aos serviços e informações. Os resultados são aferidos mediante dois indicadores: número de acessos ao sítio (mede a eficácia) e avaliação da resposta dos usuários (mede a efetividade).

As estatísticas (ver figura anexa) mostram um crescimento evidente do número de acessos, que aumentou após a implantação dos quiosques Rede Governo, os quais propiciam o acesso gratuito aos serviços e informações do governo federal (indicador de eficácia) e, também, após a introdução de *banners* e destaques vinculados exclusivamente a serviços de interesse do cidadão. Além disso, muitas mensagens oriundas do Fale Conosco, que é o principal canal por onde o cidadão pode ter resposta a qualquer dúvida sobre assuntos de seu interesse, acentuam o aspecto inovador em relação a concepções ultrapassadas, mostrando alteração no comportamento do cidadão (indicador de efetividade). Sistemáticamente, o portal recebe mensagens de natureza vária e emite resposta inferior a doze horas a partir da hora de seu recebimento. Outro mecanismo de participação é a enquete, cuja temática é alterada semanalmente com questões pertinentes ao cidadão ou demandadas pela mídia e que é um canal interessante de aferição do nível de aceitação do portal.

Não é elementar indicar o caminho pelo qual a população pode exercer a sua cidadania, sobretudo em um país, como o Brasil, que recentemente saiu de um longo período de exceção democrática. Sem dúvida alguma, a maior contribuição para o conhecimento ou aprendizagem da sociedade a partir desse projeto é o exercício da cidadania, a auto-reflexão do governo com relação ao tratamento que é dado ao cidadão e a reavaliação do Estado quanto ao seu papel de provedor de bens e serviços: a lógica não reside apenas em ser eficaz (prover), mas ser efetivo (conseguir prover de modo a satisfazer o cliente e a mantê-lo fiel à exigência dos direitos) e ser eficiente (prover da maneira menos dispendiosa e, ainda que os recursos sejam escassos, fazer mais com menos).

A equipe que desenvolveu o portal também tem aprendido com o projeto, na medida em que lidar com demandas do cidadão e respondê-las segundo os seus desejos são os maiores desafios para os integrantes do serviço público.

A metodologia utilizada no portal pode ser facilmente reproduzida pelos portais dos governos das unidades federativas, pois se fundamenta basicamente numa quebra de paradigmas e numa revisão de conceitos, sendo a tecnologia já utilizada pelos portais suficiente para a reprodução das idéias existentes. Os conceitos re-direcionam a visão que se tem sobre serviços e informações de internet para o cidadão, adestram a visão do governante para os aspectos sociais, transformando o trabalho de construção de sítios oficiais em uma verdadeira política pública e diminuem as mediações que normalmente a natureza burocrática do Estado impõem na interação sociedade/Estado.

A metodologia, por sua vez, redesenha todo o portal e refaz a estrutura, conferindo aumento da performance de navegação e de diminuição do tempo de obtenção do conteúdo. Além disso, dá um aspecto sóbrio ou neutro ao leiaute, penetrando todas as visões que um ou outro tenha sobre cores e organização de espaço.

Número de visitas ao portal Rede Governo

