

O movimento dos *e-governos* do Brasil e do Canadá em direção a uma cultura de interfaces centradas no cidadão¹

Luiz Carlos Agner

Resumo: O governo eletrônico (e-Gov) é um conceito novo e que significa muito mais do que a simples idéia de um governo informatizado. Visa a criar um Estado aberto e ágil para atender às necessidades da sociedade. Brasil e Canadá são exemplos de países que mais utilizam a Internet para prover informações e serviços aos seus cidadãos.

Abstract: The electronic government (e-Gov) is a new concept that means much more than the simple idea of a digital government. It aims to create an open and agile State to address the necessities of society. Brazil and Canada are examples of countries that use the Internet to provide information and services to its citizens.

1 – Introdução: definições do e-Gov

O movimento do e-Gov (também chamado “governo eletrônico” ou *e-governo*) se formalizou internacionalmente em janeiro de 1999, no 1º Fórum Global sobre Reinvenção do Governo, em Washington, com a presença de 45 países.

O projeto de governo eletrônico se coloca na direção da capacitação do setor público para enfrentar desafios que se apresentam à sociedade da era digital. Em um mundo conectado, é apresentado como um modelo de competência e de governança para o século 21. Usando a definição de Zweers e Planqué (apud Hirsch, 2003), pode-se dizer que governo eletrônico é um conceito emergente que objetiva fornecer ou

¹ Este trabalho baseia-se parcialmente em tese de doutorado defendida em outubro de 2007 na PUC do Rio de Janeiro, sob orientação da Prof.^a Anamaria Moraes: AGNER, Luiz Carlos. *Arquitetura de informação e governo eletrônico: diálogo cidadãos-Estado na World Wide Web* – estudo de caso e avaliação ergonômica de usabilidade de interfaces humano-computador. Rio de Janeiro, 2007. 358p. Tese de Doutorado – Departamento de Artes e Design, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

tornar disponíveis informações, serviços ou produtos, por meio eletrônico, a partir ou por meio de órgãos públicos, em qualquer momento e local e para qualquer cidadão, de modo a agregar valor a todos os *stakeholders* envolvidos com a esfera pública.

Segundo Ferrer (2003), pode-se chamar de governo eletrônico o conjunto de serviços e de acesso a informações que o governo oferece aos diferentes atores da sociedade civil por meios eletrônicos. No Brasil, os seus desafios passam por duas grandes frentes: a criação de uma base infra-estrutural de inserção para todos os atores sociais e a realização de transformações na estrutura burocrática do Estado para capacitá-lo a usufruir de todas as vantagens que a economia digital pode trazer à sua máquina.

O governo eletrônico pode ser visto como um conceito que envolve mais do que a simples idéia de um “governo informatizado”. Trata-se de um governo aberto e ágil para melhor atender à sociedade. Deve utilizar as tecnologias da informação e da comunicação para ampliar a cidadania, aumentar a transparência da gestão e a própria participação dos cidadãos na fiscalização do poder público, além de democratizar o acesso aos meios eletrônicos – explicam Chahin et al. (2004).

De acordo com Gant e Gant (2003), o governo eletrônico se refere aos esforços do setor público para utilizar as tecnologias de informação e de comunicação com o objetivo de entregar informações e serviços do governo à população. Oferece numerosas oportunidades de emprego das tecnologias *Web* para estender serviços ao ambiente *online*, permitir aos cidadãos interação direta com o governo, desenvolver serviços centrados no cliente e transformar procedimentos operacionais.

Para Holmes (2001), o chamado governo eletrônico (e-Gov) consiste na utilização da tecnologia da informação (particularmente da Internet) para produzir e distribuir serviços públicos de modo mais conveniente do que a maneira tradicional – tornando-se mais orientada ao cliente, com melhor relação custo-benefício, de forma diferenciada e melhor. O e-Gov afeta o modo como a organização pública se relaciona com cidadãos, empresas e outras instituições, assim como seus processos internos e a relação com servidores.

O e-Gov pode incluir a ocorrência de três tipos de transações: G2G (relações intra ou intergovernamentais); G2B (relações entre governo e fornecedores), e G2C (relações entre governo e cidadãos).

Segundo Lenk e Traunmüller (apud Hirsch, 2003), quatro perspectivas são vislumbradas:

1. *A perspectiva do cidadão* – para oferecer serviços de utilidade pública;
2. *A perspectiva de processos* – para repensar o *modus operandi*;
3. *A perspectiva da cooperação* – para integrar órgãos;
4. *A perspectiva da gestão do conhecimento* – para gerenciar e disponibilizar o conhecimento gerado por órgãos públicos.

A adoção da *World Wide Web* pelos governos tornou-se o foco de um crescente número de pesquisas, pois existe interesse cada vez maior em compreender como as organizações poderão agregar as tecnologias de informação e comunicação, em particular a Internet, para aprimorar os serviços e desenvolver as suas relações com os cidadãos.

Heeks (apud Gant; Gant, 2003) identificou três fatores principais que contribuíram para a disseminação da idéia do governo eletrônico:

1. O aumento insustentável dos gastos públicos que não se transformam em serviços eficientes para os cidadãos (devido a desperdícios, atrasos, problemas gerenciais, corrupção e métodos de administração ultrapassados).
2. O ressurgimento da filosofia neoliberal, que enfatiza a eficiência, a competição e as regras de mercado, além da necessidade de tornar o modo de operação do Estado mais próximo do das empresas privadas.
3. O rápido desenvolvimento da tecnologia da informação e a crescente consciência do valor dos sistemas informacionais.

Entretanto, a filosofia neoliberal não é a única a orientar a noção de governo eletrônico. No Brasil, foram divulgados outros objetivos, como a inclusão digital e a promoção da cidadania. Segundo o documento *Oficinas de Planejamento*

Estratégico – Relatório Consolidado do Comitê Executivo do Governo Eletrônico (Brasil, 2004), o governo eletrônico é um instrumento de transformação profunda da sociedade. Devem ser levados em conta múltiplos papéis do governo nesse processo.

O primeiro papel do e-Gov é o de promotor da cidadania: deve orientar-se para demandas dos cidadãos enquanto indivíduos e promover o acesso e a consolidação dos direitos da cidadania. Especialmente: o direito de acesso aos serviços públicos; o direito à informação; o direito ao usufruto do tempo (economia de tempo e deslocamentos); o direito a ser ouvido pelo governo; o direito ao controle social dos agentes públicos, e o direito à participação política. O governo eletrônico tem nos cidadãos e nas suas organizações os parceiros para definição do conteúdo de suas ações, uma via de mão dupla nas relações Estado-cidadãos.

O segundo papel é o de funcionar como instrumento de mudança das organizações públicas. Essas mudanças não devem reproduzir lógicas tradicionais de funcionamento do Estado brasileiro (que opera de maneira insular e com a presença de monopólios de informação). Não se trata somente de colocar serviços disponíveis na Internet, mas de fazer com que a sua presença beneficie o conjunto dos cidadãos e promova o efetivo acesso aos serviços públicos. Também não se trata de promover o discurso vazio de “transparência”, que torna a informação disponível apenas para os iniciados, mas de promover a apropriação dos recursos de relacionamento entre governo e sociedade pelas organizações da sociedade.

O terceiro papel que o governo eletrônico deve desempenhar é o de promover a disseminação da tecnologia de informação para que contribua para o desenvolvimento do País.

O quarto papel é a disseminação de práticas de Gestão do Conhecimento. Ela foi definida como o conjunto de processos sistematizados que governam a criação, a captação, o armazenamento, o tratamento, a disseminação e a utilização de conhecimentos para atingir os objetivos institucionais.

De acordo com Holmes (2001), o movimento de reinvenção da administração pública se espalhou por diversos países. No entanto, as estratégias se relacionam mais à redução de custos e à terceirização do que à focalização das necessidades dos cidadãos e

das organizações. Na verdade, quase sempre permanecem em cena burocratas inflexíveis, longas filas de espera e múltiplos e complexos formulários. Para o autor, a administração pública não se tornou focalizada no cliente porque poucos esforços têm sido empreendidos para estimular mudanças culturais.

Poucas vezes é dada atenção a apelos para que se reinvente a administração. A inércia, a apatia do setor público e a sua baixa capacidade de iniciativa demonstram ter força quando se trata de protelar mudanças gerenciais. Uma das razões básicas para a ineficiência dos governos é o modelo ultrapassado baseado em paradigmas da Era Industrial, com produção em massa de serviços e a sua distribuição por meio de canais verticalizados. A maior parte dos problemas do e-Gov são organizacionais e políticos, em vez de técnicos. Na visão do autor, o projeto do governo eletrônico seria suprapartidário: não favoreceria especificamente esquerda ou direita, nem este ou aquele partido. O e-Gov seria um projeto que melhoraria a esfera pública como um todo, com benefícios para os cidadãos.

2 – Etapas de desenvolvimento dos *e-governos*

Para Chahin et al. (2004), existem quatro fases no desenvolvimento do governo eletrônico (e-Gov):

Fase 1 – *A presença na Web* – Nesta primeira fase, os *sites* de órgãos do Estado se preocupam em disponibilizar informações. Grande parte das organizações públicas ultrapassou essa fase e a informação agora é publicada levando em conta diferentes públicos-alvo. Há melhorias a fazer no que se refere à atualização dos *sites* e à acessibilidade para o usuário.

Fase 2 – *A interação com o usuário* – Inclui a disponibilização de formas de interação para contatar o órgão. Um dos problemas é a colocação de informações redundantes e/ou burocráticas na *Web* – portanto, não centradas no usuário.

Fase 3 – *As transações e serviços* – Esta fase apresenta aplicações em que os usuários operam o *site* e completam transações. Essas transações alargam os canais tradicionais de serviços e de comércio. A maioria dos projetos de e-Gov foi

planejada para alcançar esta fase.

Fase 4 – *A reinvenção do Estado* – A prestação de serviços e as operações do Estado são redefinidas. Os serviços são integrados, sobrepondo-se à lógica de fronteiras entre órgãos e departamentos. A identidade do organismo, agência ou departamento que presta o serviço se torna irrelevante, pois a informação se encontrará organizada de acordo com as necessidades do usuário.

3 – Fatores cruciais de sucesso

Com base na experiência internacional, detectam-se os fatores cruciais de sucesso para o governo eletrônico (Chahin et al., 2004) e destacam-se os seguintes aspectos:

Foco no cidadão (usuário) – Colocar o cidadão no centro do projeto, refletindo as suas necessidades e não as da organização pública; refocalizar os serviços públicos com base nos eventos da vida do cidadão; construir serviços *online* de uso simples e intuitivo (usabilidade).

Retaguarda – Integrar medidas para os processos de retaguarda, a fim de alavancar a disponibilização de serviços; planejar para não automatizar as ineficiências.

Postura colaborativa – Explicar os objetivos do e-Gov e solicitar sugestões; criar incentivos para a participação do setor privado; encorajar a colaboração entre pessoas, departamentos e órgãos; garantir a integração das realidades da administração pública central e local.

Envolvimento da sociedade – Consultar a sociedade civil; combinar o governo eletrônico com a possibilidade de comentar o processo; consultar entidades; promover a participação ativa dos cidadãos e de empresas no processo de decisão.

Objetivos definidos – Definir objetivos de alto nível; definir metas a fim de contribuir para a motivação e a mobilização dos participantes; elaborar planos de ação com objetivos claros.

Padrões técnicos – Definir padrões tecnológicos comuns e promover a interoperabilidade, compatibilizar sistemas; adotar abordagens multitecnológicas.

Relacionamento com o usuário – Permitir a gestão do perfil do cidadão/usuário, para oferecer serviços de acordo com necessidades específicas.

4 – Canadá: um modelo internacional

Ao comentar a gestão da tecnologia da informação na Internet, observa-se que há experiências práticas de governo eletrônico (e-Gov), operadas a partir de estruturas organizacionais federais, que simbolizam modelos bem-sucedidos de uso da *Web*.

O portal do Canadá (www.canada.gc.ca), por exemplo, fornece um bom modelo de e-Gov para qualquer país do mundo. Desde 1999, o chamado *Government On-Line* (GOL) visou a ser reconhecido como o *e-governo* mais conectado aos cidadãos, e os canadenses têm acesso a informações e serviços, no tempo e no lugar de sua escolha (Chahin et al., 2004). Foi construído escutando opiniões dos cidadãos e respondendo com a entrega de serviços em formatos que ultrapassam as fronteiras organizacionais tradicionais entre departamentos ou governos.

Service Canada
Au service des gens

English Accueil Contactez-nous Aide Recherche canada.gc.ca

Au sujet de Service Canada

Services par sujet

- Aide au revenu
- Assistance juridique
- Documents personnels
- Emploi
- Études et formation
- Événements spéciaux
- Immigration
- Lancement d'une entreprise
- Logement
- Régimes d'épargne
- Santé

Subvention incitative aux apprentis

Subvention incitative aux apprentis

Êtes-vous un apprenti inscrit dans un métier Sceau Rouge? Vous pouvez faire une demande de subvention dès maintenant!

Programmes et services pour vous

Tous les Canadiens

- Numéro d'assurance sociale (NAS)
- Assurance-emploi (a.-e.)
- Crédit pour la TPS/TVH
- Passeport
- Guichet emplois
- > Voir tout pour tous les Canadiens

Aînés

- Pension de la sécurité de la vieillesse (SV)

Services en ligne et formulaires

Accédez à Mon dossier Service Canada

Faites une demande de prestations de pension de retraite du Régime de pensions du Canada

Accédez aux services d'assurance-emploi

Gérez les relevés d'emploi

Faites une demande de passeport

> Plus de services en ligne

Trouvez un Centre

Figura 1 – Aspecto do e-Gov do Canadá na *Web* (outubro de 2007)

Os canadenses são grandes usuários da Internet no que tange aos serviços governamentais. Três quartos dos canadenses estão *online* e, entre estes, mais da metade são usuários do governo eletrônico. Uma das características do GOL tem sido a sua ênfase em ouvir os cidadãos para conhecer suas necessidades, por meio de pesquisas: realiza enquetes telefônicas e monitoramento da retroalimentação (*feedback*).

Para Riley (2007), um dos fatores do sucesso do Canadá é a abordagem de entregar serviços organizados segundo categorias centradas no cidadão e não baseadas em departamentos existentes. Seu foco é o que os cidadãos desejam e não o que o governo pensa que desejam. Não trabalha com pressuposições, mas com a ajuda de pesquisas. O governo do Canadá tem consciência de que o e-Gov está em processo de evolução e investe muito para isso. Os investimentos são realizados nas seguintes áreas:

- Políticas, padrões, legislação e critérios de privacidade;
- Desenvolvimento de métricas de avaliação e programas de comunicação e promoção;
- Desenvolvimento de equipes aptas a trabalhar com os novos serviços e interfaces;
- Desenvolvimento de infra-estrutura tecnológica e redes padronizadas.

Erros ocorridos em diversos países foram evitados pelo Canadá por meio da liderança efetiva, do trabalho cooperativo, de prioridades bem-definidas, da identificação das necessidades do público e de investimentos em pessoal capacitado a atingir as metas. Os erros têm sido reconhecidos e as mudanças realizadas (Riley, 2007).

5 – Aspectos do e-Gov no Brasil

As Nações Unidas, em recente trabalho, intitulado *Benchmarking E-government: A Global Perspective*, colocaram o Brasil dentro do grupo de países com alta capacitação de e-Gov, alcançando índice superior ao da Itália, Japão, Áustria e outros.

No Brasil, a iniciativa de disponibilizar as informações

tanto para empresas como para a população em geral é chamada pelo governo de “transparência democrática”. O conjunto de atividades nessa linha constitui o programa de governo eletrônico, em andamento desde o início do ano 2000. A gestão do programa brasileiro é atribuição do Comitê Executivo do Governo Eletrônico (CEGE), criado por decreto de 18 de outubro de 2000.

A informatização das relações governo-cidadão no Brasil inclui o pagamento de impostos *online* e a disponibilização de informações ao público sobre documentos pessoais, legislação e outros assuntos relacionados ao governo (como consultas a projetos de lei). Muitos serviços estão concentrados no portal federal Rede Governo (figura 2), com *links* para outros *sites* do Estado brasileiro.



Figura 2 – Interface do portal da Rede Governo (E-Gov.Br) (2005)

Ao utilizar o portal do governo federal, o cidadão pode pesquisar sobre sua situação fiscal, solicitar o parcelamento de dívidas junto à Receita Federal, fazer pedido de passaporte, consultar o FGTS e obter informações sobre concursos públicos, aposentadoria, condições das estradas, bolsas culturais, processos, diários oficiais etc.

Quanto aos portais estaduais de e-Gov, alguns trazem informações genéricas sobre a história, geografia, economia ou ainda dados sobre hotelaria e turismo. Muitos são focados na agenda dos governadores e servem apenas como canal de publicidade do governo. Outros, porém, constituem experiências de excelência em âmbito internacional.

Por exemplo, o premiado Portal Cidadão.SP, disponível em <http://www.cidadao.sp.gov.br>, é baseado nos princípios do *design* universal, centrado no usuário e utiliza a metáfora de eventos da vida (figura 3) para guiar o cidadão através de uma interface amigável a 2070 serviços públicos estaduais, cerca de 400 sítios municipais e aos principais serviços federais.



Figura 3 – Navegação por eventos da vida no Portal Cidadão.SP (2007)

No que tange ao emprego do e-Gov no âmbito dos municípios, estima-se que a maioria das prefeituras com mais de 200 mil habitantes já utiliza a Internet para prestação de serviços e informações à população. A complexidade e a qualidade dessas informações variam e poucas prefeituras prestam serviços em tempo real.

O maior desafio hoje é evitar que a tecnologia da informação aprofunde o fosso entre os que têm e os que não têm acesso aos bens e às habilidades da era digital. No Brasil, o cenário do acesso da população à Internet ainda é alarmante. Apesar dos incentivos do governo, 54,4% da população nunca utilizaram um computador, e 67% simplesmente desconhecem a navegação na *Web* (Exclusão digital..., 2006). Isso acontece mesmo considerando que houve aumento da posse de computadores entre as classes B e C e disseminação de centros de acesso público.

Acredita-se que a política pública deveria se preocupar com as pessoas que chegam à rede pela primeira vez (usuários iniciantes), que têm níveis diferentes de alfabetização ou que possuem necessidades especiais (como deficiências de diversos tipos, inclusive cognitiva). Pessoas com menor grau de escolaridade têm menor acesso às tecnologias de informação (Chahin et al., 2004).

Apenas 21% da população brasileira com 10 anos ou mais de idade acessam a Internet, segundo a PNAD (Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios – 2005). A maior parte constitui-se de homens (16,2 milhões), entre 30 a 39 anos (5,8 milhões), 13,9 milhões são estudantes, 20 milhões integram a população ocupada e 4,2 milhões são trabalhadores de serviços administrativos, de acordo com o IBGE (2007).

Os internautas brasileiros têm em média 28 anos de idade, 10,7 anos de estudo e um rendimento médio mensal domiciliar *per capita* de R\$1.000,00. A metade utiliza a rede no domicílio em que mora e 39,7% em seu local de trabalho. A conexão discada mostra-se mais difundida que a banda larga. Esses dados revelam que o acesso da população à rede mundial ainda é excessivamente elitizado e que uma política de inclusão digital, por parte do governo brasileiro, é realmente necessária.

6 – Para efeito de conclusão

O governo eletrônico (e-Gov) é um conceito novo e que significa muito mais do que a simples idéia de um governo informatizado. Trata-se de um Estado aberto e ágil para atender às necessidades da sociedade. Envolve utilizar tecnologias de informação e comunicação para ampliar a cidadania, a transparência e a participação dos cidadãos. Para isso, os serviços fornecidos pelo Estado precisam ser repensados em favor do ponto de vista do usuário (o cidadão).

Implementados em etapas, os programas internacionais de e-Gov pressupõem mais do que a digitalização de procedimentos burocráticos e devem alavancar também as mudanças organizacionais indispensáveis. Muito além da discussão sobre a acessibilidade, o e-Gov incentivou a discussão sobre a reforma do Estado, em diversos países do mundo. Mudanças fundamentais estão ocorrendo e desafiam teorias administrativas tradicionais, que norteiam o setor público. Alguns autores acreditam que a introdução da Internet na administração pública poderia permitir desburocratizá-la e agilizar a participação popular.

Existem diretrizes normativas e recomendações técnicas para o *design* e a administração de *sites* de *e-governo*, respeitando-se parâmetros universais de acessibilidade, gestão e usabilidade. A aplicação desses princípios ao *design* pode orientar a criação e a manutenção de portais que se enquadrem dentro da filosofia do e-Gov, focados nas reais necessidades dos cidadãos.

O e-Gov do Canadá tem sido apontado como um dos principais modelos para o mundo, mas o Brasil também se posiciona no *ranking* dos países mais avançados no que tange ao uso da Internet para distribuir serviços e informações do Estado.

Entretanto, um recente relatório da ONU afirma ser necessário um salto geral no tocante à governança. Para as Nações Unidas, chegou o momento de deixar o estágio de e-Gov para atingir a inclusão digital, fazendo com que o maior número de cidadãos possa participar do processo de elaboração e execução de políticas públicas. Um dos alicerces de um bom *e-governo* deve ser a utilização das tecnologias de informação e

comunicação para prover informações e respostas às demandas populares. Entre os destaques desse tipo de política, está o programa *Acessa São Paulo*, que instalou 123 pontos de acesso comunitário à Internet (Serpro, 2007).

Após a conceituação geral do e-Gov e a descrição do panorama resumido do seu emprego por dois países (Canadá e Brasil), podemos concluir citando a visão do pesquisador de interfaces e de interação humano-computador Ben Shneiderman (2002), para quem “O efeito mais saudável da tecnologia é o empoderamento dos cidadãos para que possam exigir bons serviços do governo e construir o consenso dentro do processo democrático”.

Referências

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Oficinas de Planejamento Estratégico. *Relatório consolidado do Comitê Executivo do Governo Eletrônico, 2004*. Disponível em: <<http://www.acessobrasil.org.br>> Acesso em: 15 ago. 2005.

CHAHIN, Ali et al. *E-gov.br: a próxima revolução brasileira*. São Paulo: Prentice Hall, 2004. p. xix-x.

EXCLUSÃO digital ainda atinge maioria dos brasileiros, mostra pesquisa. *O Globo*. Rio de Janeiro, 09 nov. 2006, p. 28.

FERRER, Florencia. A importância do governo eletrônico no Brasil. *Valor Econômico*. São Paulo, 24 mar. 2003.

GANT, Diana B.; GANT, John P. Enhancing e-service delivery in state government. In: ABRAMSON, Mark A.; MORIN, Therese L. (Ed.). *E-Government 2003*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2003.

HIRSCH, Paulo Josef. *Construindo o governo do século XXI: uma arquitetura organizacional orientada para o cidadão*. Rio de Janeiro, 2003. 154 p. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – COPPE, Universidade Federal do Rio de Janeiro.

HOLMES, Douglas. *E-Gov: E-business strategies for government*. London: N. Brealey, 2001. 330p.

IBGE contou 32,1 milhões de usuários da internet no país. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 23 mar. 2007.

RILEY, Thomas. Successful eGovernment in Canada. Disponível em: <www.egovmonitor.com/node/709>. Acesso em: 15 out. 2007.

SERPRO. Relatório da ONU mostra avanço do Brasil em e-gov e inclusão digital. Disponível em: <http://www.serpro.gov.br/noticiasSERPRO/20060104_02>. Acesso: 15 out. 2007.

SHNEIDERMAN, Ben. The new politics: E-government. In: *Leonardo's Laptop: human needs and the new computing technologies*. Cambridge, MA: Massachusetts Institute of Technology, 2002. 269p.