



GOVERNO ELETRÔNICO E TRANSPARÊNCIA: Comparativo Entre as Prefeituras Municipais de Curitiba, Belo Horizonte, Salvador e Porto Alegre

ELECTRONIC GOVERNMENT AND TRANSPARENCY: A Comparison Among the City Hall of Curitiba, Belo Horizonte, Salvador and Porto Alegre

Christian Luiz Da Silva ⁽¹⁾

Leticia Sayuri Kumegawa ⁽²⁾

Universidade Tecnológica Federal do Paraná/UTFPR, Curitiba/PR

Marta Chaves Vasconcelos ⁽³⁾

Pontifícia Universidade Católica do Paraná/PUC PR, Curitiba/PR

RESUMO

O presente estudo teve por objetivo avaliar comparativamente os estágios de transparência e de disponibilidade de informações dos portais institucionais das prefeituras municipais de Curitiba, Belo Horizonte, Salvador e Porto Alegre. Para tanto, utilizou-se de uma pesquisa exploratória e aplicada, com estudo de casos comparativos a partir da aplicação de um modelo de avaliação dos estágios de transparência e disponibilidade de informação, construído por meio de critérios compostos em diferentes documentos sobre o assunto. Após a avaliação, foram comparados os resultados obtidos entre os portais das prefeituras escolhidas para saber em qual nível de governo eletrônico se encontram. Comparativamente, o portal da Prefeitura de Porto Alegre possui características mais presentes nos três estágios iniciais, mas todas as prefeituras ainda estão pouco desenvolvidas nos dois estágios de integração (horizontal e vertical; sem fronteiras).

Palavras-chave: governo eletrônico; transparência; portais governamentais.

ABSTRACT

The aim of this paper was to comparatively evaluate the stages of transparency and availability of information from the institutional web portals of Curitiba, Belo Horizonte, Salvador and Porto Alegre. The research methodology is exploratory and applied, with comparative case studies from the application of a model for evaluating the stages of transparency and availability of information and built using composite criteria in different documents on the subject. After the evaluation, we compared the results between the portals of the city halls chosen to find out their level of e-government. When compared, the portal of Porto Alegre has characteristics more present in the three early stages, but all municipalities are still poorly developed in the two stages of integration (horizontal and vertical; without borders).

Keywords: electronic government; transparency; government portals.

INTRODUÇÃO

A transparência e a credibilidade são as principais características esperadas de um governo, seja em âmbito federal, estadual ou municipal. Para que sejam alcançados esses objetivos, devem ser utilizados meios

acessíveis e práticos na administração pública. Para tal, as novas tecnologias da informação e comunicação (TICS) têm desempenhado um papel relevante, tornando públicas informações e serviços prestados

pelo governo, por meio do Governo Eletrônico (*e-gov*).

A dinâmica da sociedade moderna é caracterizada por um constante processo de transformações e uso de novas tecnologias, inclusive por parte do Estado, o qual deve estar apto às funcionalidades que o uso das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) trazem para a Administração Pública. A utilização dessas novas tecnologias por parte do governo tem sido crescente, porém estas devem ser analisadas quanto à sua eficiência e abrangência na sociedade. Devem-se avaliar os estágios evolutivos em que se encontram os portais e sítios governamentais no país.

Para que se possa fazer uma avaliação consistente, é necessário o entendimento de governo eletrônico e o que está inserido no conceito. O objetivo do governo eletrônico é mais do que a simples prestação de contas: é tornar as ações do governo transparentes e acessíveis aos cidadãos. Além disso, busca interligar a população com o poder público, sendo a premissa básica a cooperação entre os dois agentes: governo e cidadão. A realização da pesquisa desse estudo busca avaliar o problema de como os governos municipais têm lidado com a interação e a disponibilização de informações à população.

O objetivo deste estudo foi avaliar comparativamente os estágios de transparência e de disponibilidade de informações dos portais institucionais da Prefeitura Municipal de Curitiba, Belo Horizonte, Salvador e Porto Alegre. A metodologia da pesquisa é exploratória e aplicada, com procedimento de pesquisa multicaso por meio de avaliação comparativas de 4 prefeituras. Para isso, foi proposto um modelo de avaliação dos estágios de transparência e disponibilidade de informação, construído por meio de

critérios compostos em diferentes documentos sobre o assunto.

Este artigo está dividido em cinco seções, incluindo esta introdução. Na próxima seção estão definidos os conceitos de “transparência”, “*accountability*” e “governo eletrônico”. Na terceira seção é explicada e detalhada a metodologia utilizada no trabalho, a pesquisa elaborada e o formulário de coleta de dados aplicado; na quarta seção são mostrados os resultados obtidos após a coleta dos dados nos quatro municípios e, finalmente, na última seção estão as considerações finais.

GOVERNO ELETRÔNICO E TRANSPARÊNCIA

A governança pública envolve o processo de transparência e ética de relações entre os diversos níveis e estratos sociais sobre as funções públicas e os usos de recursos. Esse processo envolve um comprometimento maior da sociedade no processo decisório do uso dos recursos públicos, para sua aplicação, normatização e o usufruto de bens públicos para toda sociedade que se constitui em um Estado. Neste aspecto, o cidadão torna-se um parceiro no modelo organizacional da governança pública (SECCHI, 2009). A governança pública é um modelo horizontal de relação entre atores públicos e privados no processo de elaboração de políticas públicas

O comprometimento e a participação da sociedade dependem de um processo de amadurecimento democrático que se fortalece em ações de *accountability*, traduzido como “prestação de contas”, mas que envolve muito mais que isso, porque incorpora a interdependência dos entes públicos com a sociedade.

A noção de *accountability* pressupõe a existência de poder e que ele seja controlado.

Esta existência de poder decorre da relação entre Estado e sociedade, organizada por meio das suas leis e instituições. Contudo, depende dessa interdependência de autocontrole, por isso sintetiza o conceito de “prestação de contas” apesar de a realidade ser mais abrangente que isso. Pressupõe-se que o exercício do *accountability* demande a capacidade de o poder se sujeitar a sanções, que este poder seja transparente e que os atos dos governantes sejam justificados (SCHEDLER, 1999, p 14). Trata-se de um grau razoavelmente alto de controle do povo sobre os detentores do poder político, envolvendo três dimensões: informação, justificação e punição.

O'Donnell (1998) caracteriza que a relação de *accountability* ocorre sob três perspectivas:

- *Accountability* vertical: uma ação entre desiguais (mecanismo de voto – de baixo para cima – ou sob a forma de controle burocrático – de cima para baixo).
- *Accountability* horizontal: uma relação entre iguais; mútua vigilância dos três poderes.
- *Accountability* societal: mecanismo de controle não eleitoral – redes sociais; novos atores.

O amadurecimento dos instrumentos governamentais após a constituição de 1988 frente ao uso dos recursos públicos tem, especialmente, fortalecido a capacidade de resposta dos governos (*answerability*) e a capacidade de impor sanções (*enforcement*) – O'Donnell (1998).

Com relação ao *accountability* vertical, cabe destacar que a dimensão democrática é garantida por esse processo por meio do mecanismo de eleições e do voto. Neste sentido, demanda que os representantes

prestem contas e se submetam ao veredito da população. As eleições representam dois mecanismos importantes de democracia: autorização – titular da soberania (povo) delega capacidade decisória a um grupo de pessoas – e governabilidade; e o próprio *accountability*, que está relacionado à prestação de contas do governo com o povo. Contudo, há problemas na consolidação deste tipo de *accountability* em estruturas como as latino-americanas, como ressaltam Manin, Przeworski e Stokes (2006) ao expressar que eleição e voto são elementos ineficientes para controle da ação governamental.

A capacidade de supervisão dos constituintes sobre seus representantes é reduzida, implicando em baixa efetivação da prática política. Algumas razões estão relacionadas à complexidade das questões públicas; fraco incentivo à qualificação política e controle sobre a agenda, o que leva ao desencanto com o processo democrático e a abstenção eleitoral, erosão das lealdades partidárias e manifestações de alienação.

Por outro lado, o *accountability* horizontal se fortalece em um processo de construção do controle público pelos próprios agentes públicos. O controle mútuo dos poderes surge nesse caso como instrumento de responsabilização governamental e trata de um produto de uma rede de agências internas do Estado. As agências estatais que têm o direito e o poder legal estão de fato capacitadas para realizar ações e o controle que os poderes estabelecidos exercem uns sobre os outros. O *accountability* horizontal é necessário para a governança democrática, mas é insuficiente para garantir legitimidade para o exercício da democracia.

Por fim, o *accountability* societal, é o mecanismo de controle não eleitoral, que emprega ferramentas institucionais e não institucionais (ações legais, participação em instâncias de monitoramento, denúncias na mídia, etc.), que se baseia na ação de múltiplas associações de cidadãos, movimentos, ou mídia, visando expor erros ou falhas do governo, trazer novas questões para a agenda pública ou ainda influenciar decisões políticas a serem implementadas pelos órgãos públicos (SMULOVITZ; PERUZZOTTI, 2000).

Ao priorizar maior transparência e a prestação de contas com a sociedade, o governo utiliza algumas maneiras facilitadoras e uma delas é o governo eletrônico. Com a crescente evolução das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICS), o método do *e-gov* tornou-se ferramenta básica e essencial para o *accountability*.

O objetivo do governo eletrônico está focado no estreitamento de relações entre governo, cidadão e empresas. Além disso, o uso das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICS) deve promover a mudança de atitude por meio dos agentes públicos, focando-se nas necessidades dos cidadãos, incentivar a transparência e combater efetivamente a corrupção. Há de se lembrar: a base que sustenta o governo eletrônico é a relação do cidadão; se as pessoas não conhecem ou não utilizam as ferramentas disponibilizadas, não há razão de existir o e-governo. É uma relação de interdependência – o governo eletrônico tem como objetivo ir ao encontro às necessidades do cidadão, proporcionando serviços e informações, porém necessita de participação efetiva e acesso para garantir a sua sobrevivência. (SILVA; LIMA, 2008).

O termo *e-gov* começou a ser utilizado após a intensa disseminação do *e-commerce*

(comércio eletrônico), tornando-se cada vez mais vinculada com a evolução das TICs e frequentemente associado a elas. Mas o *e-gov* ultrapassa isso; veio para modernizar a administração pública, de forma a torná-la mais eficiente, utilizando-se das novas tecnologias disponíveis, bem como a disponibilização de serviços públicos com o uso da internet. A transparência e a participação do cidadão nos processos de decisão são outros focos que devem ser objetivados e alcançados pela utilização do governo eletrônico. É um conceito amplo e complexo, que vai além da simplicidade de se ter um governo inserido na sociedade da tecnologia.

O *e-gov* vem adquirindo relevância ao longo do tempo, podendo ser considerado um instrumento essencial quando se trata da modernização na administração pública. Visa reduzir a burocracia, pois promove a atividade da cidadania através do meio eletrônico. O funcionamento do *e-gov* não se deve restringir apenas à disponibilização de informações em ambiente virtual, e sim instigar a criação de métodos que proporcionem ao usuário realizar ações e serviços que, antes, só poderiam ser feitos pessoalmente, em um ambiente *online*.

Nesse sentido, o governo eletrônico brasileiro busca utilizar as tecnologias da informação e comunicação para democratizar o acesso à informação, incentivar a participação da população na formulação de políticas públicas. Para tal, o Governo Federal se apoia em diretrizes, as quais possuem três pontos básicos e essenciais, que devem ser destacados: participação cidadã, gestão interna do Estado mais eficiente e a interação com empresas e indústrias. Quando alcançados esses três pontos, há a melhoria no processo de democratização do país (IGOV, 2012).

A discussão sobre o de *e-gov* no Brasil cresceu devido à necessidade emergente da reforma e da modernização no setor público. A demanda na utilização das TICs aumenta à medida que há a melhoria dos serviços públicos prestados à sociedade, bem como a modernização da gestão pública, o movimento da reforma do Estado e a necessidade de maior eficiência do governo.

No Brasil, o início de projetos de governo eletrônico ocorreu pela criação de um grupo de trabalho interministerial (GTTI), que tinha como objetivo estudar e desenvolver políticas e diretrizes relacionadas às novas tecnologias. No ano de 2000, o GTTI, por meio da elaboração de um relatório expondo a situação da infraestrutura e osserviços do Governo Federal, formulou uma política de interação eletrônica entre Governo e sociedade. No mesmo ano, foi criado o Comitê Executivo de Governo Eletrônico (CEGE). Quatro anos depois, foi criado o Departamento do Governo Eletrônico, o qual coordenava e articulava as ações do *e-gov* nas atividades de prestação de serviços públicos por meios digitais. Em 2005 foi implantado um padrão para garantir acessibilidade e inclusão de portadores de deficiência, para que esses tivessem acesso às informações e conteúdos dos portais governamentais. No ano de 2008 são publicadas cartilhas com recomendações de boas práticas, padrões de *e-gov* para o Brasil. (IGOV, 2012)

Percebe-se que o *e-gov* no Brasil está em constante amadurecimento. Antes era visto apenas como um fornecedor de informações por meio de sites e e-mails; hoje atua como ferramenta que promove interação entre governo e sociedade. Para entender a evolução do *e-gov*, é feita a divisão do

governo eletrônico por estágios. Alguns modelos se destacam (VICENTIN, 2012):

- Filho e Loyola (2001): são quatro níveis que crescem segundo a maturidade e a usabilidade. Os quatro níveis são: nível 1 (sites com nenhuma interação, baixa atratividade e funcionalidade. É considerado apenas um espaço de veiculação de informações básicas sobre órgãos, secretarias etc); nível 2 (sites pouco atrativos e interativos, com um pequeno número de serviços básicos *online*); nível 3 (espaço virtual apresenta um nível considerado médio de atratividade e interação; há número maior de serviços e soluções *online*); nível 4 (o site torna-se um ambiente com uma interface amigável, com usabilidade melhor e interatividade. Há atualização constante e serviços mais complexos são ofertados).
- Mateus (2008): classifica *egov* em cinco fases: informação (presença na internet, disponibilização de informações básicas, pouca interatividade), interação simples (informações básicas e obtenção de formulários para se realizar um serviço), interação bidirecional (aceita submissão de formulários para se iniciar o processo), transação (permite a formalização de todo serviço via sítio, sem necessidade de papéis ou deslocamento do cidadão) e personalização (pró - atividade por parte do governo);
- IGOV (2012): lista três níveis de *e-gov*: modelo da ONU (são cinco estágios: emergente, aperfeiçoado, interativo, transacional e unificado), modelo do Banco Mundial (publicação, interação e transação) e modelo Gartner Group (presença, interação, transação e transformação).

Desses três modelos e classificações, surgiu o modelo com cinco estágios (VICENTIN, 2012, p.106):

- Presença inicial: simples, presença do portal na internet, disponibilizando informações básicas, pouca ou nenhuma atualização, informações estáticas.
- Presença intensiva: *websites* mais incorporados, com mais funcionalidades e interação (e-mail, formulários, consulta à legislação, pesquisa de opinião). É a fase em que se inicia o relacionamento, no ambiente *online*, entre governo e cidadão.
- Transações financeiras e serviços: nesse estágio, é possível realizar serviços e transações *online*, como pagamento de taxas e tributos. Há economia de custos operacionais e facilidades para o cidadão, pois já não há necessidade de locomoção por parte dele para realizar serviços mais simples. Aqui também é possível ter-se maior transparência, uma vez que há mais informações disponibilizadas para a comunidade.
- Integração vertical e horizontal: os serviços mais complexos passam a ser feitos no ambiente *online* e há sofisticação desses serviços. O uso de sistemas altamente integrados deve cobrir o processo todo. Nessa fase, o combate à corrupção utilizando o *e-gov* é mais efetivo.
- Integração sem fronteiras: já não existem mais fronteiras entre agentes do poder, empresas e cidadão. Os processos estão altamente integrados.

O grau de maturidade de *e-gov* está vinculado com a acessibilidade às informações, com a interação e as transações possíveis entre os agentes públicos e a sociedade, finalizando com a integração de sistemas no âmbito público e privado. No

Brasil, os portais governamentais chegam no máximo ao estágio quatro, mostrando que a integração completa entre governo, cidadão e empresa privada ainda está longe da realidade vivenciada no país. Para que as transações do governo alcancem a eficiência máxima, deve-se fornecer um ambiente que proporcione um ponto de acesso único às informações e serviços. O que torna isso viável é a adoção de padrões que supram a necessidade de integração dos sistemas e o compartilhamento de informações entre as instâncias e órgãos governamentais. Do ponto de vista tecnológico, o desafio da implantação do governo eletrônico inclui a modernização dos sistemas presentes e a integração dos sistemas que são fragmentados para dar suporte à infraestrutura tecnológica exigida com vistas a melhorar a prestação de serviços aos cidadãos (CIBORRA; NAVARRA, 2003).

A evolução do governo eletrônico no Brasil só poderá ser possível quando houver mudança radical na administração pública (FERNANDES, 2002). Alcançar um estágio avançado de *e-gov* implica inúmeros pontos. Vale ressaltar que os serviços a serem prestados em uma instância maior exigirão exaustiva colaboração, integração e interoperabilidade entre os órgãos e níveis do governo envolvidos. Nesse contexto, a padronização traz consigo benefícios inefáveis para a administração pública, como por exemplo: melhor gestão de dados, melhoria na infraestrutura da informação, transparência nas contas públicas, promoção de serviços e expansão nas ações de políticas públicas. É inevitável a percepção de que, para um padrão adotado alcançar o objetivo com sucesso, deve ser utilizado por todos aqueles que estão envolvidos nas ações e transações que o englobem.

Os padrões de interoperabilidade entre os agentes do governo são algo

complexo, uma vez que o número de envolvidos nesse processo é grande, bem como o ambiente e as relações presentes nesse ambiente. Cabe ainda ressaltar que pode haver conflitos nessas relações, entre níveis e agentes governamentais. Quando se fala em padronização no âmbito da Tecnologia da Informação, a padronização tem como definição um processo no qual um ou dois agentes concordam em aderir a um conjunto de especificações técnicas de um sistema. Tal padrão acaba por habilitar ações futuras de usuários, afetando diretamente em seu comportamento (GARUD, JAIN, KUMARAWASMY, 2002).

O conceito de interoperabilidade tem como base a capacidade de dois ou mais elementos efetuarem trocas de informações entre si e, ainda, usarem as informações trocadas. A interoperabilidade proporciona diversos benefícios, como maior efetividade (melhora o problema de soluções isoladas), eficiência (redução de custos e integração da participação dos agentes envolvidos) e responsividade (melhoria no acesso às informações, tornando mais rápida a solução de problemas). Porém, existem barreiras para se alcançar a interoperabilidade de forma satisfatória. Essas barreiras são políticas, organizacionais, técnicas e econômicas (LANDSBERGEN; WOLKEN, 2001).

A padronização é algo difícil de desenvolver e implementar, porque muitos padrões não passam do processo de desenvolvimento, devido ao intenso processo de discussão e definição desses mesmos padrões. O que contribui para isso é a rapidez com que as tecnologias surgem no mercado, pois o padrão pode exigir novas especificações. Ainda assim é necessário definir a amplitude em que será adotado e então realizarem-se mudanças ao longo dos

avanços tecnológicos para que o modelo de arquitetura de governo eletrônico não se torne obsoleto e inutilizado.

A premissa de contemplar um governo eletrônico eficiente e efetivo não se realiza. Isso se deve ao método utilizado pelas TICs nos portais governamentais nos dias de hoje. São adotadas soluções que atendem às necessidades específicas de cada agente do governo, mas tal medida não prioriza a interoperabilidade, o ponto de acesso único para troca de informações. A disponibilização desse ponto de acesso único para cidadãos, empresários e governo é um facilitador no que tange à melhoria da comunicação entre os envolvidos no processo de formulação de políticas públicas e decisões do governo que afetem tanto cidadão e empresa como o governo. Isso resulta, ainda, em melhoria dos serviços existentes e disponibilizados e até mesmo criação de novos serviços.

METODOLOGIA

Para fundamentação do artigo, foram feitas pesquisas e leituras teóricas sobre o conceito de transparência na governança pública, *accountability* e governo eletrônico. Foram escolhidas as quatro capitais (Curitiba, Belo Horizonte, Porto Alegre e Salvador), pois estavam entre os dez municípios mais populosos do Brasil (IBGE, 2010).

A primeira etapa foi selecionar o modelo de *e-gov* a se utilizar para elaborar o formulário de coleta de dados para a avaliação do portal institucional das prefeituras das cidades selecionadas. A partir das diretrizes postuladas pela Cartilha de Usabilidade do Governo Federal, dos Indicadores e Métricas para Avaliação de e-Serviços – Governo Eletrônico, de conceitos

apresentados no Instituto de Governo Eletrônico (TI GOV) e das pesquisas de Rover *et al* (2010), foi desenvolvido um formulário de coleta de dados (VER APÊNDICE 1) com perguntas divididas por estágios de *e-gov*. Antes de definir o formulário, fez-se uma avaliação comparativa com outros estudos, como demonstra o quadro 1. O formulário de coleta de dados,

aplicado nesta pesquisa, envolveu 31 questões, detalhadas no apêndice 1, sendo superior a todos os demais estudos comparados.

As questões foram elaboradas e subdivididas entre os cinco níveis de *e-gov*, apresentados no modelo de cinco níveis em Vincentin (2012).

Quadro 1 - Relação do número de questões por nível de *e-gov* de estudos selecionados com a proposição para coleta de dados nesta pesquisa

| NÍVEIS DE E-GOV | QUANTIDADE DE QUESTÕES POR NÍVEL DE E-GOV, SEPARADAS POR MÉTODO UTILIZADO. | | | | |
|---------------------------------------|--|--|--|---|--------------------------------|
| | Cartilha de Usabilidade - Governo Eletrônico | Artigo de doutorado - UFSC (http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/doutorado_artigo_disciplina_egov_v13_paloma_marcus.pdf) | Indicadores e Métricas para Avaliação de e-Serviços - Governo Eletrônico | TI GOV: Instituto de Governo Eletrônico | PROPOSTO NO QUESTIONÁRIO FINAL |
| 1 - PRESENÇA INICIAL | 8 | 0 | 0 | 0 | 8 |
| 2 - PRESENÇA INTENSIVA E INTERAÇÃO | 4 | 4 | 0 | 0 | 7 |
| 3 - TRANSAÇÕES FINANCEIRAS E SERVIÇOS | 2 | 5 | 3 | 0 | 8 |
| 4 - INTEGRAÇÃO VERTICAL E HORIZONTAL | 0 | 2 | 2 | 1 | 5 |
| 5 - INTEGRAÇÃO SEM FRONTEIRAS | 0 | 2 | 1 | 2 | 3 |

Fonte dos dados brutos: Cartilha de Usabilidade do Governo Federal (2010)

Nota: Ver Formulário de Coleta de Dados Detalhado no Apêndice 1

A segunda etapa foi a aplicação do formulário de coleta dos dados. Esta aplicação foi feita pelos pesquisadores a partir da observação dos portais dos municípios no período entre os meses de maio e junho de 2012, nos sites de Curitiba, Belo Horizonte, Porto Alegre e Salvador. A escolha metodológica pela aplicação do formulário de coleta dos dados pelos próprios pesquisadores em vez de envio para uma pessoa específica da prefeitura se deu pelo tema tratado. Os estudos sobre *e-gov* usualmente são feitos pela observação direta dos pesquisadores pelo próprio objeto de pesquisa, que se revela na transparência dos dados. Além disso, a percepção se mantém

isonômica em uma avaliação comparativa, como é o método proposto neste trabalho.

Os formulários de coleta de dados respondidos pelos pesquisadores, sustentados nas informações obtidas em cada site, estão em posse dos mesmos e neste artigo se sintetizam os resultados. Ressalta-se que a pesquisa é aplicada e trata de uma avaliação qualitativa, pois envolveu a obtenção dos dados pela observação dos pesquisadores dos temas tratados no formulário.

A observação dos pesquisadores envolveu questões como: conteúdo, acessibilidade de informações, interação governo e cidadão e integração. O formulário de coleta dos dados teve um total de 31

questões divididas por nível, como se detalha no apêndice 1: Presença Inicial (8 questões), Presença Interativa e Interação (7 questões), Transações Financeiras e Serviços (8 questões), Integração Vertical e Horizontal (5 questões) e Integração sem Fronteiras (3 questões).

Para avaliar cada questão, foi utilizada a pontuação de 1 a 6, onde:

1 - para AUSENTE/NÃO

2 - para NÃO HÁ INFORMAÇÕES SOBRE O ASSUNTO NO PORTAL.

3 - para SIM, MAS FALTAM MUITAS INFORMAÇÕES SOBRE O ASSUNTO.

4 - para SIM, MAS FALTAM POUCAS/ALGUMAS INFORMAÇÕES SOBRE O ASSUNTO.

5 - para SIM, CONSTAM AS INFORMAÇÕES BÁSICAS SOBRE O ASSUNTO.

6 - para SIM, ESTÃO DISPONÍVEIS TODAS AS INFORMAÇÕES SOBRE O ASSUNTO.

Escolheu-se a escala de 1 a 6 para não se trabalhar com a possibilidade qualitativa de atribuir situações em escala ímpar, que pode incorrer no risco de se optar eventualmente pelo valor intermediário.

A última etapa da pesquisa, após a aplicação do formulário, foi a do tratamento dos dados e a comparação dos resultados obtidos nas quatro cidades por meio de

gráficos para cada nível, para se comparar o nível de *e-gov* de cada uma das cidades, como é mostrado na próxima seção.

APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Essa seção apresenta os resultados comparativos por estágio de *e-gov* entre os municípios em análise, para na última seção discutir-se o posicionamento de todos os estágios e portais.

Presença Inicial

Nas questões deste estágio, procurou-se avaliar a interface do sítio, se a linguagem é clara o suficiente para o usuário, a identificação das secretarias por meio de logomarcas e se há ferramenta de busca para facilitar o acesso. É a primeira impressão do portal. Nesse quesito, os portais de Salvador e Belo Horizonte obtiveram destaque, porque não sobrecarregam a inicialização, como foi o caso no portal de Curitiba, e também porque possui organização na disposição das áreas do site, o que não ocorreu com o portal de Porto Alegre (GRÁFICO 1).

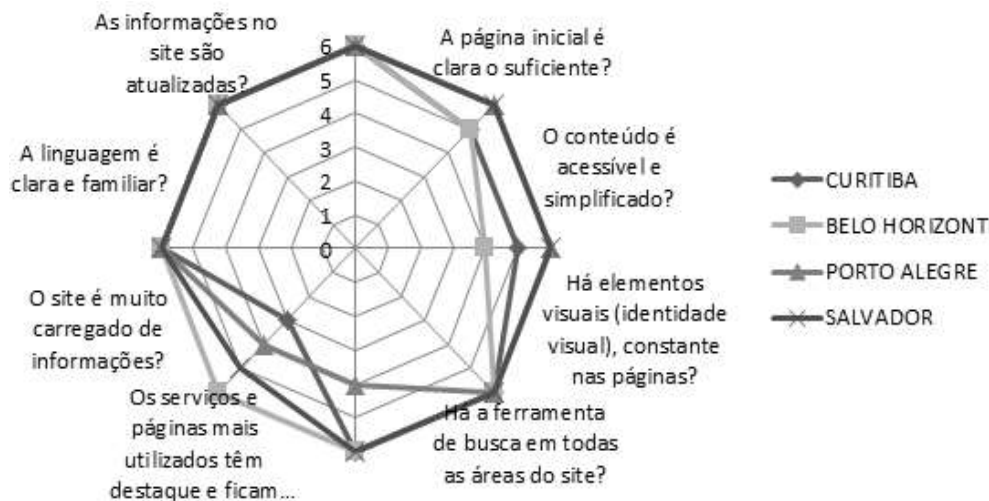


Gráfico 1 - Presença Inicial nos Portais de Salvador, Curitiba, Porto Alegre e Belo Horizonte.

Fonte dos dados brutos: Sites das prefeituras de Curitiba (www.curitiba.pr.gov.br), Belo Horizonte (www.pbh.gov.br), Porto Alegre (www.portoalegre.rs.gov.br) e Salvador (www.salvador.ba.gov.br).

Presença Interativa e Interação

No nível dois, que diz respeito à presença de outras funcionalidades como *download* de arquivos relevantes, formulários, consultas a legislações e regulamentos, entre outros serviços, Porto Alegre é o que desempenhou melhor pontuação. Há um serviço que pode ser feito inteiramente via *web*, que é a aprovação de edificações, serviço que nas outras cidades é feito pessoalmente e não há opção de ser realizado por meio do portal.

A facilidade de preenchimento de formulários obteve pontuação máxima nas cidades de Porto Alegre e Curitiba. Em Belo Horizonte, tal como nas outras cidades, há

ampla gama de serviços disponibilizados para serem realizados no portal, como segunda via de IPTU e entrada a processos realizados pela prefeitura. Salvador obteve a menor pontuação, pois seu sítio utiliza um sistema integrado que depende de um cadastro único para realização de todos os serviços disponibilizados no portal da prefeitura, porém a funcionalidade de realizar cadastros está desativada. Isso torna impossível a realização de qualquer serviço no ambiente online (GRÁFICO 2).

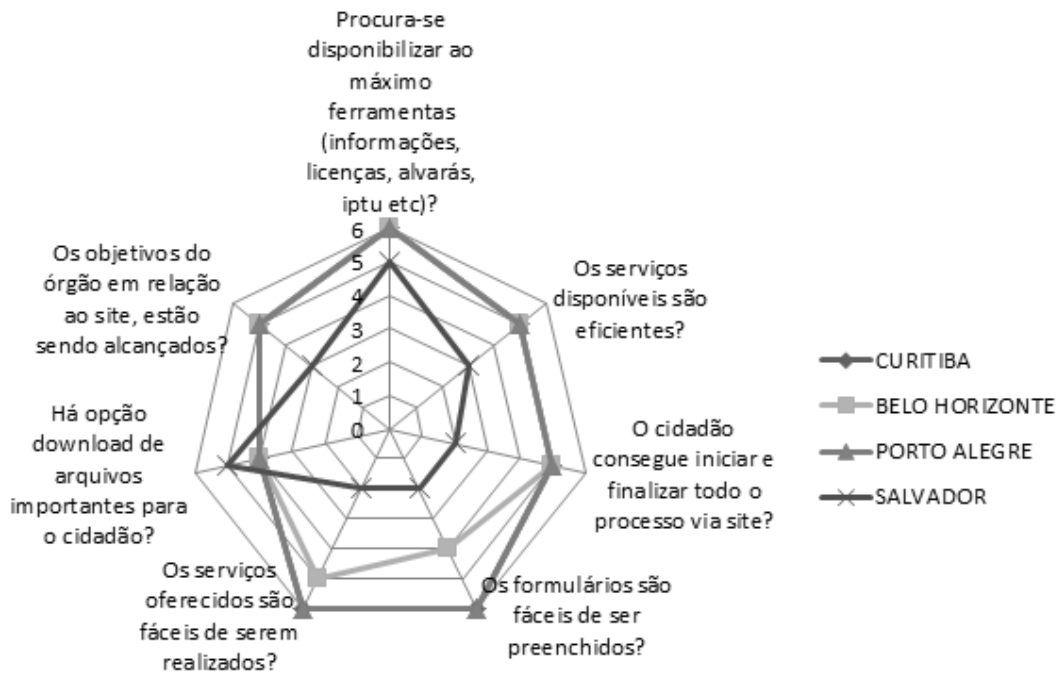


Gráfico 2 - Presença Interativa e Interação nos Portais de Salvador, Curitiba, Porto Alegre e Belo Horizonte

Fonte dos dados brutos: Sites das prefeituras de Curitiba (www.curitiba.pr.gov.br), Belo Horizonte (www.pbh.gov.br), Porto Alegre (www.portoalegre.rs.gov.br) e Salvador (www.salvador.ba.gov.br).

Transações Financeiras e Serviços

Ao analisar esse nível de governo eletrônico foram considerados os serviços possíveis de serem transacionados inteiramente no portal (pagamentos de taxas, matrículas, consultas). A prefeitura de Salvador obteve as menores notas devido ao problema do sistema de cadastro para utilização dos serviços dispostos no sítio. Porto Alegre obteve a maior nota porque é o único município cujo portal disponibiliza um serviço que pode ser inteiramente realizado via internet, a aprovação de edificações. As cidades de Curitiba e Belo Horizonte equipararam-se.

Em Belo Horizonte, o ponto que se destacou em relação aos outros municípios

foi a disponibilização de um serviço relacionado à saúde, que é a notificação de doenças e focos de doenças, por meio do preenchimento de um formulário no site. As demais questões, como a existência de um canal direto de comunicação entre prefeitura e cidadão, obtiveram notas semelhantes, exceto Salvador, porque utiliza o mesmo método para comunicação, a central 156 (GRÁFICO 3).

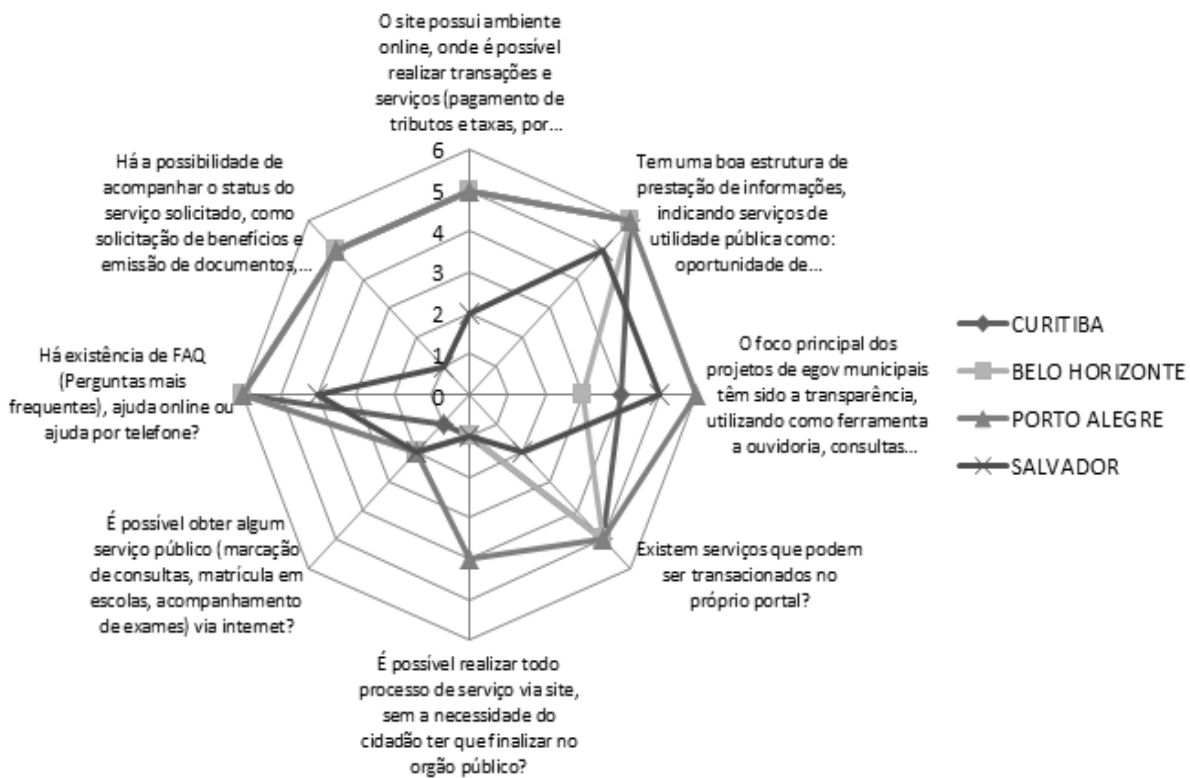


Gráfico 3 - Transações Financeiras e Serviços nos Portais de Salvador, Curitiba, Porto Alegre e Belo Horizonte

Fonte dos dados brutos: Sites das prefeituras de Curitiba, Belo Horizonte, Porto Alegre, Salvador

Integração Vertical e Horizontal

A avaliação do estágio quatro, Integração Horizontal e Vertical, mostrou que não há integração total entre todos os departamentos do governo nos portais avaliados, o que afeta diretamente a transparência. Além disso, Curitiba e Salvador obtiveram a mesma média de notas, por não possuírem outras ferramentas de comunicação com o cidadão, como foi o caso de Belo Horizonte (Chat PBH, atendimento *online*, tempo real) e Porto Alegre (Porto Alegre Móvel, acompanhamento das ações da prefeitura via SMS).

Todas as cidades tiveram em comum as notas baixas na questão que qualificou a questão de inclusão digital, porque nenhuma das prefeituras disponibiliza, ainda, para toda população, acesso a computadores e quiosques de acesso público. Também obtiveram a mesma nota na questão que avaliou se o portal integra todas as informações sem a necessidade de visita a vários portais, pois nenhuma das cidades possui essa facilidade. O resultado pode ser observado no gráfico 4.

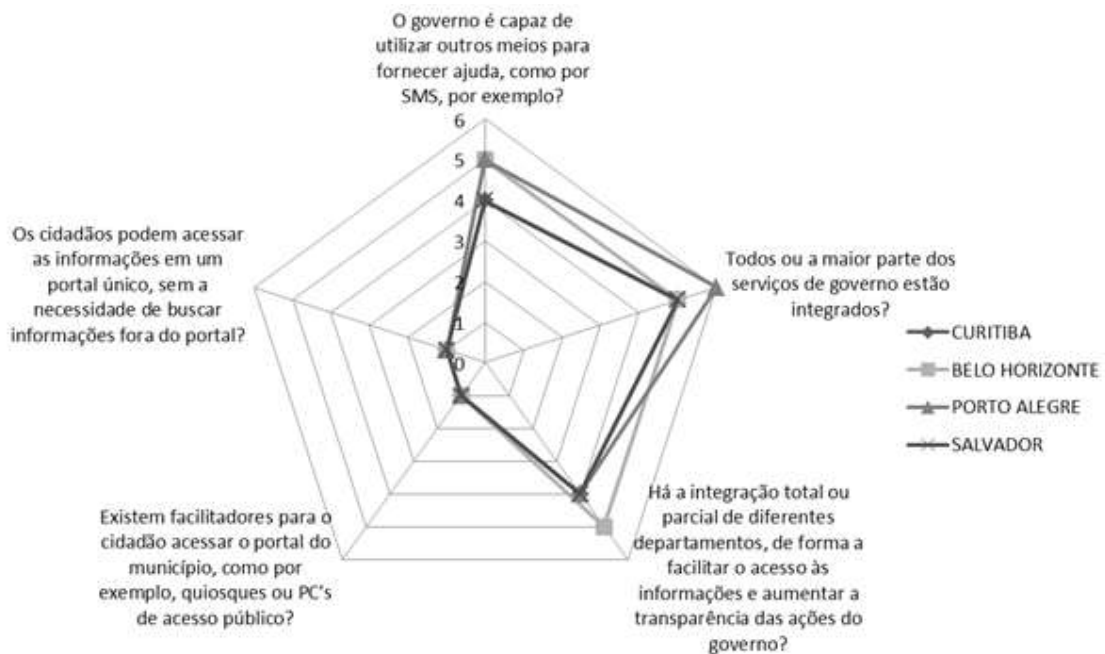


Gráfico 4 - Integração Vertical e Horizontal nos Portais de Salvador, Curitiba, Porto Alegre e Belo Horizonte

Fonte dos dados brutos: Sites das prefeituras de Curitiba (www.curitiba.pr.gov.br), Belo Horizonte (www.pbh.gov.br), Porto Alegre (www.portoalegre.rs.gov.br) e Salvador (www.salvador.ba.gov.br)

Integração sem Fronteiras

No geral, o último nível, Integração sem Fronteiras, é o que obteve menores notas para as quatro cidades. A participação direta da população nas decisões do governo, pelos portais governamentais, ainda é falha. Apenas na cidade de Belo Horizonte há o orçamento participativo digital, espaço em

que os cidadãos podem fazer votação quanto aos empreendimentos realizados pela prefeitura. Nas outras três cidades, não há qualquer indício de que o serviço esteja presente. Ainda nesse nível, espera-se que haja integração também com empresas do setor privado, em ambiente digital, o que também não ocorre integralmente (GRÁFICO 5).



Fonte dos dados brutos: Sites das prefeituras de Curitiba (www.curitiba.pr.gov.br), Belo Horizonte (www.pbh.gov.br), Porto Alegre (www.portoalegre.rs.gov.br) e Salvador (www.salvador.ba.gov.br)

Avaliação Geral

A análise comparativa entre os sítios das cidades de Curitiba, Belo Horizonte, Porto Alegre e Salvador mostra que em muitos pontos há semelhança entre os níveis de governo eletrônico presentes. Porém, vale ressaltar que, em alguns aspectos, há mais evolução em um portal do que em outro. Enquanto em Salvador a Presença Inicial está mais avançada, em Curitiba há o problema do sítio ser muito carregado de informações. Em Belo Horizonte ainda há falhas na questão da identidade visual, a qual é relevante para situar o cidadão dentro do portal e em Porto Alegre há o problema das informações mais procuradas não terem o destaque adequado, bem como a página também ser carregada de informações. São questões básicas, mas que contam para a interação do cidadão com o ambiente virtual fornecido pelas prefeituras.

Além disso, no portal da prefeitura de Salvador, há uma ampla gama de serviços que facilitariam a participação do cidadão,

como a matrícula informatizada na rede municipal. Porém, para que se efetue esse e qualquer outro serviço disponível no portal, há a necessidade de fazer um cadastro prévio, o qual não está funcionando. Cabe destacar também que o portal de Belo Horizonte é o único com o Orçamento Participativo online, ferramenta em que é possível integrar o cidadão à votação de projetos a serem realizados pela prefeitura.

De forma geral, a cidade de Porto Alegre é a que obteve maiores notas, demonstrando maior desenvolvimento nos níveis de governo eletrônico. A opção de fazer *downloads* de quase todos os documentos importantes, a realização de um serviço inteiramente *online* e outros meios de contato com o cidadão é que proporcionaram o bom desempenho em questão de governo eletrônico. Salvador obteve o menor nível de evolução, pelo problema já citado: o cadastro indisponível para o cidadão. No mesmo sentido, é possível perceber que o primeiro estágio, Presença Inicial, é o que está mais desenvolvido nas quatro cidades.

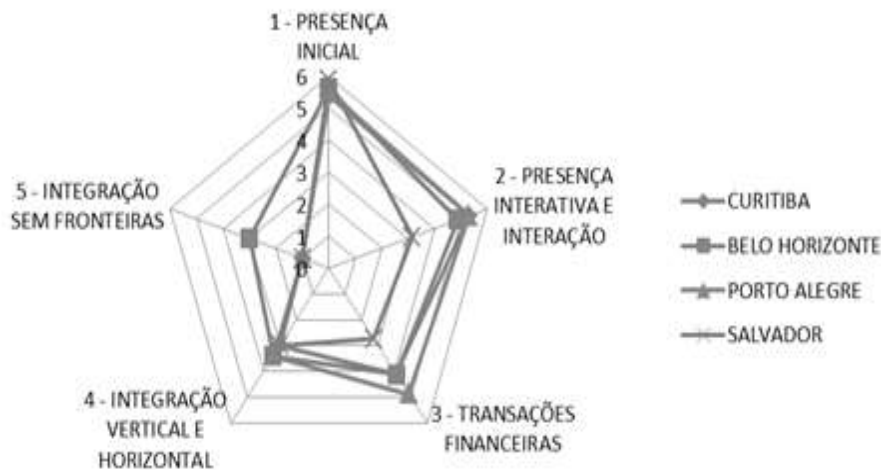


Gráfico 6 - Comparação Geral dos Níveis de *e-gov* nos Portais de Salvador, Curitiba, Porto Alegre e Belo Horizonte

Fonte dos dados brutos: Sites das prefeituras de Curitiba (www.curitiba.pr.gov.br), Belo Horizonte (www.pbh.gov.br), Porto Alegre (www.portoalegre.rs.gov.br) e Salvador (www.salvador.ba.gov.br)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A comparação do conteúdo dos portais permite aprender com os exemplos para melhoria contínua do processo de transparência pública, por meio do *e-gov*. É relevante salientar que o processo de evolução de *e-gov* não é gradativo, ou seja, os níveis não são dependentes entre si, porque, como visto na pesquisa, algumas cidades têm desenvolvimento maiores em alguns níveis e menores em outros. A partir dos resultados obtidos, percebe-se a constante necessidade de reformulação do governo eletrônico nas cidades brasileiras, apesar de que o esforço demonstra o interesse das prefeituras e da sociedade por desenvolver esse meio de interação entre governo e sociedade. Para aumentar a transparência, credibilidade e conexão com a população, é necessário trabalhar em todos os níveis de *e-gov*. Dessa forma, não haveria deficiências no processo

que pudessem atrapalhar em outro nível de *e-gov* e na realização de serviços.

O conceito de interoperabilidade pode ser adotado para melhorar a qualidade dos portais analisados. A busca por uma padronização nos sistemas de governo eletrônico é um desafio, porém tal desafio se torna necessário a partir do momento em que se entende que a estrutura atual existente no *e-gov* é falha. Uma janela única de serviços, para os portais de Curitiba, Belo Horizonte, Porto Alegre e Salvador, facilitaria o intercâmbio de informações entre as secretarias e pouparia o cidadão de boa parte das burocracias nos processos que envolvem as Prefeituras. Ainda assim, a adoção de um padrão encontra obstáculos, sendo um deles o número de agentes envolvidos no processo. E, como há diversidade cultural, política, econômica e social entre os agentes, seria necessária a criação de um *software* próprio que desse conta dessas diferenças e pudesse maximizar a eficiência nas relações entre

empresas, cidadão e Estado, além de diminuir os custos políticos.

Além do problema de interação entre secretarias, há a exclusão digital. A maior parte da população brasileira ainda está longe do uso das facilidades proporcionadas pelas TICs. Já existem programas feitos pelo governo (BARBOSA, 2008), porém se faz necessária a regulamentação para conceituar a universalização ao acesso a internet, bem como um parâmetro para implementação dos serviços proporcionados em ambientes *online*. Outro ponto passível para melhoria é a comunicação do Governo com a Sociedade, por meio de canais já existentes, como a ampliação destes. Deve haver capacitação do cidadão quanto ao uso das novas tecnologias e, ainda, ele deve deter os benefícios proporcionados pelo governo eletrônico, de forma a aumentar sua eficiência. Por meio do estudo feito nesse artigo, buscou-se mostrar o panorama dos serviços do governo eletrônico nas cidades analisadas, mostrando como há desigualdade no acesso às informações por parte da população e, em paralelo, de que forma o conceito de interoperabilidade pode ser a solução para os problemas encontrados no portal do município.

Esse estudo pode ressaltar os avanços no processo de transparência e governo eletrônico no Brasil, bem como os desafios para o seu contínuo desenvolvimento. Assim,

destacam-se duas contribuições deste trabalho: uma teórica e outra prática. A teórica decorre da comparação dos diferentes modelos e formas de avaliar o *e-gov*. A prática refere-se ao formulário de coleta de dados aplicado e aos resultados comparativos que permitem o desenvolvimento de uma ferramenta futura de acompanhamento contínuo dos diferentes portais e temas, bem como sugere a proposta de melhoria a partir dos resultados atuais.

Contudo, a principal limitação deste tipo de trabalho foi a coleta das informações. Ao mesmo tempo em que se trata da coleta de dados que estão disponíveis pelo próprio conceito de transparência, é uma análise momentânea, especialmente ao se considerar que tais mudanças são frequentes neste tipo de serviço e relacionamento. Desta forma, propõe-se como continuidade deste estudo a criação de um índice de avaliação dos diferentes portais para cada nível de análise, algo que sirva não somente para a compreensão do estágio de *e-gov* de cada município, mas também para a interação e a integração da sociedade neste processo.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, A. F. (2008). **Governo Eletrônico: Dimensões da Avaliação de Desempenho na Perspectiva do Cidadão**. Tese (Doutorado em Administração de Empresas) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas.

CARTILHA DE USABILIDADE DO GOVERNO FEDERAL. Avaliação de portais e sítios governamentais no Brasil. In: Aires José Rover; Fernando Galindo. (Org.). **O Governo Eletrônico e suas múltiplas facetas**. Zaragoza: Lefis Series, v. 10, p. 11- 38, 2010. Disponível em <http://www.governoeletronico.gov.br>.

- CIBORRA, C.; NAVARRA, D. (2003). Good governance and development aid: risks and challenges of e-government in Jordan. In: Korpela, M.; Montealegre, R.; Poulymenakou, A.. **Organizational Information Systems in the Context of Globalization**. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- FERNANDES, A. (2012). **Compras governamentais no Brasil: como funcionam os principais sistemas em operação**. Disponível em: <http://federativo.bndes.gov.br/f_estudo.htm>. Acesso em: 31 mai. 2012.
- FILHO, J. C. M. B.; LOIOLA, E. (2001). **The Public Services Provided by Brazilian Government over the internet**. New York Social: Science Electronic Publishing.
- GARUD, R.; JAIN, S.; KUMARASWAMY, A. (2002). Institutional Entrepreneurship in the Sponsoring of Common Technological Standards: The Case of Sun Microsystems and Java. **Academy of Management Journal**, v. 45, n. 1, p. 196-214.
- IBGE (2010). **Estimativas das Populações dos Municípios em 2011**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_impresao.php?id_noticia=1961>. Acesso em 30 jun. 2012.
- IGOV. (2012). **Os novos estágios do governo eletrônico**. Disponível em: <http://igov.com.br/tigov/?p=71>. Acesso em: 19 abr. 2012.
- LANDSBERGEN JR, D.; WOLKEN JR, G. (2001). Realizing the promise: government information systems and the fourth generation of information technology. **Public Administration Review**, v. 61 n. 2, p. 205-218, Mar./Apr..
- MANIN, B; PRZEWORSKI, A; STOKES, S. C. (2006). Eleições e representação. **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, p. 105-138.
- MATEUS, J. C. (2008). O Governo Eletrônico, a sua aposta em Portugal e a importância das Tecnologias de Comunicação para a sua estratégia. **Polytechnical Studies Review**, Barcelos, Portugal. Vol. 6, n. 9, p. 23-48.
- O' DONEL, G. (1998). Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**. São Paulo: n. 44, p. 27-54.
- ROVER, A. J.; SANTOS, P. M.; FERREIRA, M. V. A.; BERNARDES, M. B.; PINTO, C. A.d; YAMAOKA, E. J; DE PAULA, G;; JÚNIOR, E. S.; ROCZANSKI . (2010). Avaliação de portais e sítios governamentais no Brasil. In: ROVER, A. J. ; GALINDO, F. Galindo. (Org.). **O Governo Eletrônico e suas múltiplas facetas**. Zaragoza: Lefis Series, v. 10, p. 11- 38.
- SECCHI, L. (2009). Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, FGV, v.43, n.2, p.347-69, mar./abr..
- SCHEDLER, A. (1999). Conceptualizing accountability. In.: Andreas Schedler, Larry Diamond, Marc F. Plattner (Orgs.) **The self-Restraining State Power and Accountability in new democracies**. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers,
- SILVA, H. P.; LIMA, J. B. (2012). **Governo Eletrônico e Informação Utilitária: uma relação necessária para uma efetiva inclusão digital**. Disponível em:<repositorio.portcom.intercom.org.br/bitstream/1904/16892/1/R2091-1.pdf>. Acesso em: 30 mar.
- SMULOVITZ, C.; PERUZZOTTI, H. (2000). Societal accountability in Latin América. **Journal of Democracy**, vol. 11, n. 4, p.147,

VICENTIN, I.C. Governo Eletrônico. (2012). In: SILVA, C.L. (Org.). **Políticas Públicas e Desenvolvimento Local: Instrumentos e Proposições de Análise para o Brasil**. Curitiba: Editora Vozes, p. 94-111.

NOTA

(1) Tem Pós-doutorado em Administração pela Universidade de São Paulo/USP. Doutor em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina/UFSC e Graduado em Economia pela UNIFAE. Professor Associado e Professor permanente do Programa de Pós-Graduação em Tecnologia e Sociedade/PPGTE e do Programa de Planejamento e Governança Pública/PGP da Universidade Tecnológica Federal do Paraná/UTFPR. Bolsista Produtividade CNPq.

(2) Mestranda em Tecnologia e Sociedade/PPGTE pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná/UTFPR. Graduada em Comunicação Institucional pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná/UTFPR. Foi bolsista do PET em Políticas Públicas na UTFPR e em iniciação científica. Bolsista da CAPES no Mestrado em Tecnologia e Sociedade.

(3) Mestranda em Administração pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná/PUC PR. Graduada em Administração pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná/UTFPR. Foi bolsista do PET em Políticas Públicas na UTFPR e em iniciação científica (CNPq/ UTFPR). Bolsista da CAPES no Mestrado em Administração da PUCPR.

Apoio Financeiro

Esta pesquisa recebeu o suporte financeiro do CNPq pelo edital Universal Chamada- MCTI/CNPq N° 14/2014, processo número 442782/2014-4, e pelo processo número 308634/2013-6.

APÊNDICE 1 - FORMULÁRIO DE COLETA DE DADOS

Aplicação direcionada aos portais institucionais oferecidos pelas capitais brasileiras.

| IDENTIFICAÇÃO |
|---|
| <p>Nome da capital/estado:</p> <p>Endereço do portal:</p> |
| INSTRUÇÕES DE PREENCHIMENTO |
| <p>1 - para AUSENTE/NÃO</p> <p>2 - para NÃO HÁ INFORMAÇÕES SOBRE O ASSUNTO NO PORTAL.</p> <p>3 - para SIM, MAS FALTAM MUITAS INFORMAÇÕES SOBRE O ASSUNTO.</p> <p>4 - para SIM, MAS FALTAM POUCAS/ALGUMAS INFORMAÇÕES SOBRE O ASSUNTO.</p> <p>5 - para SIM, CONSTAM AS INFORMAÇÕES BÁSICAS SOBRE O ASSUNTO.</p> <p>6 - para SIM, ESTÃO DISPONÍVEIS TODAS AS INFORMAÇÕES SOBRE O ASSUNTO.</p> |

| |
|---|
| Para perguntas que admitem apenas SIM/NÃO como resposta: use 1 para NÃO e 5 para SIM. |
| PRESENÇA INICIAL |
| 1 - A página inicial é clara o suficiente? |
| 2 - O conteúdo é acessível e simplificado? |
| 3 - Há elementos visuais (identidade visual), constante nas páginas? |
| 4 - Há a ferramenta de busca em todas as áreas do site? |
| 5 - Os serviços e páginas mais utilizados têm destaque e ficam mais visíveis? |
| 6 - O site é tenta não sobrecarregar a navegação, sintetizando ao máxima a quantidade de informações? |
| 7 - A linguagem é clara e familiar? |
| 8 - As informações no site são atualizadas? |
| PRESENÇA INTENSIVA E INTERAÇÃO |
| 1 - Procura-se disponibilizar ao máximo ferramentas (informações, licenças, alvarás, iptu etc)? |
| 2 - Os serviços disponíveis são eficientes? |
| 3 - O cidadão consegue iniciar e finalizar todo o processo via site? |
| 4 - Os formulários são fáceis de ser preenchidos? |
| 5 - Os serviços oferecidos são fáceis de serem realizados? |
| 6 - Há opção download de arquivos importantes para o cidadão? |
| 7 - Os objetivos do órgão, em relação ao site, estão sendo alcançados? |
| TRANSAÇÕES FINANCEIRAS E SERVIÇOS |
| 1 - O site possui ambiente online, onde é possível realizar transações e serviços (pagamento de tributos e taxas, por exemplo)? |
| 2 - Tem uma boa estrutura de prestação de informações, indicando serviços de utilidade pública como: oportunidade de empregos, saneamento básico, transporte público? |

| |
|--|
| 3 - O foco principal dos projetos de governo eletrônico municipais tem sido a transparência. Utiliza-se como ferramenta a ouvidoria, consultas públicas, orçamento participativo e prestação de contas dentro do próprio portal? |
| 4 - Existem serviços que podem ser transacionados no próprio portal? |
| 5 - É possível realizar todo processo de serviço via site, sem a necessidade de o cidadão ter que finalizar no órgão público? |
| 6 - É possível obter algum serviço público (marcação de consultas, matrícula em escolas, acompanhamento de exames) via internet? |
| 7 - Há existência de FAQ (Perguntas mais frequentes), ajuda online ou ajuda por telefone? |
| 8 - Há a possibilidade de acompanhar o status do serviço solicitado, como solicitação de benefícios e emissão de documentos, pelo portal? |
| INTEGRAÇÃO VERTICAL E HORIZONTAL |
| 1 - O governo é capaz de utilizar outros meios para fornecer ajuda, como por SMS, por exemplo? |
| 2 - Todos ou a maior parte dos serviços de governo estão integrados? |
| 3 - Os cidadãos podem acessar as informações em um portal único, sem a necessidade de buscar informações fora do portal? |
| 4 - Existem facilitadores para o cidadão acessar o portal do município, como por exemplo, quiosques ou PC's de acesso público? |
| 5 - Há a integração total ou parcial de diferentes departamentos, de forma a facilitar o acesso às informações e aumentar a transparência das ações do governo? |
| INTEGRAÇÃO SEM FRONTEIRAS |
| 1 - É possível o cidadão e as empresas participarem das decisões do governo por meio do site? |
| 2 - Há a opção de plebiscito eletrônico e/ou orçamento participativo? |
| 3 - O portal disponibiliza a opção de votação online, opiniões e comentários acerca das ações do governo? |

Enviado: 14/12/2014

Aceito: 16/06/2016