



A Evolução da Oferta de Serviços e Informações ao Cidadão pelos Portais Municipais Brasileiros: Entre a Inovação e a Oferta Básica

JOSÉ CARLOS VAZ¹

PALAVRAS-CHAVE

Governo Eletrônico, Governança Eletrônica, Portais Municipais, Avaliação de Portais, Atendimento ao Cidadão

RESUMO

Este artigo apresenta os resultados de pesquisa sobre a oferta de serviços e informações aos cidadãos, pela Internet, nos municípios brasileiros. Utilizou, como fonte primária, o estudo do conteúdo dos portais de municípios selecionados, servindo-se de técnicas de observação direta estruturada de onze portais de municípios brasileiros. Esses foram selecionados de modo a identificar municípios com uso consolidado da Internet e propensão à inovação em tecnologia da informação. A observação estruturada identificou uma grande quantidade de serviços e informações ofertados pelos portais municipais. Os dados foram tratados de forma a fornecer uma visão referencial panorâmica do estado da arte da utilização de portais municipais para o atendimento ao cidadão nos municípios brasileiros. Comparando os resultados àqueles produzidos por outras pesquisas, realizadas entre 2003 e 2007, foi possível caminhar em direção ao objetivo de identificar tendências no desenvolvimento do uso da Internet para o atendimento ao cidadão e apontar também limitações para a sua expansão.

1. CONTEXTUALIZAÇÃO: A EMERGÊNCIA DE PADRÕES DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS E INFORMAÇÕES PELOS PORTAIS MUNICIPAIS

A expansão do uso da Internet a partir da segunda metade dos anos 1990, especialmente após o advento da combinação entre interfaces gráficas (navegadores web) e hipertexto, permitiu que os municípios dispusessem de um novo instrumento de prestação de serviços aos cidadãos. As novas aplicações multiplicaram-se rapidamente, e muitos municípios brasileiros, a maioria de grande e médio porte, mantinham uma presença na Internet que oferecia informações e serviços aos cidadãos.

As possibilidades de transações eletrônicas, desde então, expandiram-se significativamente, graças à evolução das tecnologias de portais, bancos de dados, interatividade, conectividade e comunicações. Os desenvolvimentos do comércio eletrônico transformaram os padrões de negócios em vários setores. O chamado “governo eletrônico” popularizou-se e permitiu o oferecimento de novos serviços aos cidadãos.

Já nos anos iniciais da expansão da Internet no Brasil, foi possível verificar a emergência de padrões comuns de oferta de serviços e informações [Vaz98]. Tratava-se, naquele momento, de um perfil de utilização da Internet assemelhado ao oferecido por municípios de países

¹ E-mail: vaz@usp.br

desenvolvidos, bastante aderente ao padrão tecnológico da época, ainda que sem explorar a totalidade dos recursos já então experimentados pelos portais comerciais de ponta.

No caso municipal, isso significou a consolidação de uma “Oferta Básica de Serviços”, primeiramente apresentada por este mesmo autor, na pesquisa com a qual este artigo dialoga e que doravante é referida como Pesquisa Inicial de Oferta Básica [Vaz03]. Nela, o autor identificou um grupo de serviços de oferecimento já consolidado em portais de municípios brasileiros potencialmente inovadores em tecnologia da informação.

As funcionalidades então apontadas como componentes da Oferta Básica, em 2003, foram: centrais de atendimento ao cidadão; solicitação de manutenção urbana; consulta a processos; consulta sobre tributos devidos inclusive dívida ativa; emissão de guias e boletos; informações sobre utilização de serviços públicos; endereços e telefones de órgãos públicos; programação cultural e de eventos; informações sobre licitações; prestações de contas e demonstrativos financeiros; informações sobre concursos públicos; acompanhamento de obras em andamento; emissão de certidões e fornecimento de formulários.

A consolidação da Oferta Básica significou a criação de um patamar de referência para o uso da Internet pelos governos municipais. Os municípios dispostos a investir em prestação de serviços aos cidadãos pela Internet nivelaram o nível de serviço produzido, com relativamente poucas diferenças.

A existência dessa Oferta Básica de Serviços e Informações, em um grupo de municípios de médio e grande porte que têm acesso a um nível de tecnologia relativamente assemelhado, faz supor que o desempenho de sua utilização da Internet, se não é uniforme, tende a ser aproximado.

[Bakr97] considera a adoção de websites por governos locais como uma dupla inovação: tecnológica e de política pública. Partindo-se dessa concepção, pode-se explorar o entendimento do portal municipal como um fenômeno multidimensional, que envolve tecnologia da informação, organização dos serviços públicos e da política de atendimento ao cidadão e a relação do governo municipal com a sociedade e os cidadãos. Seu desempenho é condicionado por uma extensa lista de fatores. Trata-se, portanto, de um fenômeno tecnológico, organizacional e político. O portal municipal não pode ser compreendido isoladamente das condições de sua produção, nem dos padrões de seu uso pelos cidadãos, o que torna indispensável uma abordagem multidimensional para sua avaliação.

Para que essa multidimensionalidade possa ser levada em conta, a avaliação de portais municipais exige uma perspectiva multidisciplinar e ultrapassa os limites das avaliações descritivas dos portais, como as de Gant e Gant [GaGa02] e do Cyber-state Group Demchak; [Demk00], ou daquelas baseadas no desenho e usabilidade. Para esta linha de avaliação aplicam-se, ainda que parcialmente, as críticas pioneiras de Day [Day97]. Para este autor, as características de desenho do website são absolutamente secundárias. Para o autor, a avaliação do website deve se prender unicamente à sua eficácia, em última análise definida pelo uso e disposição para o uso por parte do seu público-alvo. As características de desenho são problemas não da ordem da eficácia, mas da eficiência, devendo ficar circunscritas às avaliações de aspectos técnicos.

Esta postura incorpora a necessidade de conduzir a avaliação em função da eficácia organizacional [Cunh00]. Cabe, portanto, discutir de que tipo de eficácia se trata aquela a se esperar de um portal municipal. Recorrendo ao instrumental da avaliação de políticas públicas, é necessário tomar como referência os efeitos da utilização dos portais em níveis distintos de efetivação e de alcance das transformações realizadas (resultados e impactos).

A fundamentação adotada na presente investigação é a de que a eficácia da utilização da Internet para a prestação de serviços e oferecimento de informações aos cidadãos pelos municípios está indissociavelmente ligada à noção de promoção de direitos de cidadania.



Um portal municipal, portanto, pode contribuir para a promoção da cidadania pela facilitação do acesso e o exercício de direitos: direito à informação de interesse particular; direito aos serviços públicos; direito ao próprio tempo; direito a ser ouvido pelo governo; direito ao controle social do governo e direito à participação na gestão [Vaz07a;Vaz07b].

2. O MÉTODO E OS DADOS

A pesquisa aqui relatada não pretendeu produzir uma investigação exaustiva que buscasse cobrir a totalidade de municípios brasileiros, ou mesmo uma amostra com poder total de explicação sobre esse universo. Na verdade, uma vez que a pesquisa volta-se para a exploração das potencialidades do uso da Internet pelos municípios para a promoção da cidadania, e não para uma caracterização geral do seu uso pelos municípios brasileiros, foi mais conveniente identificar municípios onde houvesse maior probabilidade de haver aplicações que pudessem ser consideradas relevantes.

A atenção da pesquisa concentrou-se na verificação da existência de experiências significativas, com efeito demonstrativo das possibilidades do uso da tecnologia para a promoção da cidadania, o que tornou desnecessário um painel censitário quantitativo do uso de portais municipais pelos municípios brasileiros.

Esse tipo de pesquisa exploratória sobre o conjunto de portais municipais brasileiros seria capaz de produzir uma descrição das funcionalidades existentes. Entretanto, os dados construídos limitar-se-iam à frequência da adoção de funcionalidades em um conjunto extremamente desigual de portais municipais. Sem dúvida, produziria dados mais precisos em questões como: “quantos municípios brasileiros têm portais com consultas personalizadas sobre licitações?”, mas não permitiria entender se essa funcionalidade está se conformando em parte da Oferta Básica de serviços pelos portais municipais. Isso porque esse tipo de pesquisa teria limitações para apresentar a evolução das tendências de inovação ao longo do tempo, pois não permitiria comparações temporais. Além disso, obrigaria a pesquisa a dedicar energia a um grande número de portais municipais que pouco teriam a acrescentar, visto que outros estudos apontam a debilidade da maioria dos portais municipais no Brasil [Salv08; Torr06].

A experiência da Pesquisa Inicial de Oferta Básica, realizada em 2003, abriu possibilidades metodológicas que resolveram essas duas limitações. Ofereceu uma base para comparação com dados de um período não muito distante, mas já com uma significativa evolução posterior da tecnologia, e simplificou o processo de levantamento, por basear-se em uma amostra qualificada.

A utilização de amostra qualificada presta-se a situações como esta, em que o universo é bastante heterogêneo e é possível trabalhar com categorias previamente selecionadas em que os atributos pesquisados têm elevada probabilidade de ocorrência. Nesse tipo de situação, ao invés de varrer todo o universo possível, o pesquisador concentra sua atenção sobre os elementos que trazem os atributos desejados.

A escolha do método amostral harmonizou-se com a opção de abordagem mais qualitativa que quantitativa. O enfoque adotado foi coerente com a necessidade de refletir sobre a evolução de fenômenos sujeitos à interpretação, inseridos em processos sociais complexos e derivados de multicausalidades. A adoção de funcionalidades nos portais municipais não é uma mera decisão de ordem administrativa ou tecnológica, como já visto. A classificação de algo como inovação depende sempre de uma interpretação baseada em critérios que, em última análise, serão de difícil quantificação.

Seguindo essa opção metodológica, foram pesquisados os portais de municípios potencialmente inovadores em TI. Essa escolha metodológica não contemplou o tratamento de informações como a descrição do conjunto dos portais ou a quantidade de portais

municipais existentes no País, pois esse tipo de informação não permitiria uma avaliação qualitativa da evolução. Entretanto, isso não significou que aspectos quantitativos foram desprezados. As proporções de ocorrência de funcionalidades na amostra foram o principal insumo para o tratamento dos dados, que partiu delas para uma avaliação qualitativa que teve a comparabilidade com a Pesquisa Inicial de Oferta Básica preservada.

Pelo método empregado, em vez de se utilizar uma amostra estatisticamente representativa da totalidade dos municípios ou portais, as energias foram concentradas em identificar uma amostra de municípios onde havia maior probabilidade de ocorrer a inovação em portais. A seleção dos municípios a pesquisar buscou identificar aqueles que reunissem condições propícias para uma exploração maior das possibilidades tecnológicas. Assim, pautou-se pela representatividade em termos de real exploração dos recursos da Internet para o atendimento aos cidadãos. Foi conveniente, para tanto, escolher municípios que possuísem uma utilização consolidada desse recurso tecnológico. Outro critério considerado foi o de se buscar municípios cujos governos tivessem tradição ou disposição para inovação em uso de tecnologia da informação, uma vez que se supõe que esses municípios terão mais probabilidade de adotar inovações no uso de portais municipais mais rapidamente. Vale ressaltar que, em nenhum momento, esta pesquisa pretendeu identificar “boas” ou “melhores práticas” de portais municipais, nem hierarquizá-los em ranqueamentos.

A participação em iniciativas de premiação em inovação (no caso, especificamente em gestão municipal e em uso de portais municipais) foi identificada como um atributo que poderia denotar essa disposição para inovação e um uso mais consolidado da tecnologia, opção que encontra suporte em investigações de outros pesquisadores [Alhe98] no campo da Administração. Adotou-se como referência o Prêmio Excelência em Informática Pública e o Prêmio Cidadania na Internet, promovidos pelo CONIP – Congresso Nacional de Informática Pública, (<http://www.conip.org.br>). Como se trata de uma premiação anual que ocorre desde 1998, o número de municípios inscritos atinge algumas dezenas. Sendo um evento de alta visibilidade no meio da informática pública, com ampla participação de representantes de governos municipais, de pesquisadores e de fornecedores de bens e serviços na área de informática pública, a premiação realizada no âmbito do congresso usualmente atrai os municípios com experiências mais significativas. A avaliação é realizada pelo comitê consultivo do evento, composto por especialistas na área de tecnologia da informação aplicada à gestão pública.

O critério de seleção empregado foi a presença do município entre os principais premiados pelo CONIP, no período entre 2000 e 2007 (não existem dados referentes a municípios em 1998 e 1999), o que resultou na indicação de onze municípios, todos de médio ou grande porte.

A seleção mostrou-se amparada também pelas conclusões de Baker [Bake97], segundo as quais há uma correlação positiva entre o porte do município e a adoção e nível de utilização da Internet. Entre os municípios selecionados estão alguns dos mais populosos do Brasil (São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte), além de outras capitais de população superior a um milhão de habitantes (Curitiba e Porto Alegre) e de municípios de porte intermediário, sendo uma capital (Vitória), três centros regionais importantes (Uberlândia, Vitória da Conquista e Ribeirão Preto) e dois municípios industriais de regiões metropolitanas (Santo André e Novo Hamburgo).

Durante o processo de levantamento de dados, o portal do município de Vitória da Conquista foi retirado da amostra, pois se verificou que a oferta de informações e serviços e sua estrutura de navegação encontravam-se bastante aquém dos demais, retirando-lhe a condição de município representativo de municípios inovadores no uso de portais municipais: das funcionalidades sob análise, a maioria era inexistente ou oferecida de forma muito precária.



Esses procedimentos de seleção de casos estudados permitiu assegurar a validade externa da pesquisa, ou seja, a possibilidade de proceder à extensão de sua generalização para outros casos, temporalidades e contextos.

Os portais dos municípios selecionados foram visitados para identificação e familiarização com sua estrutura e conteúdo. Os principais serviços e informações oferecidos por cada portal municipal foram levantados e registrados sistematicamente, identificando-se os resultados potenciais ou efetivos em termos de promoção de direitos de cidadania e seus beneficiários. Foi dado especial destaque para as funcionalidades mais frequentemente disponíveis.

Consistentemente com o objetivo da pesquisa, na análise das funcionalidades existentes, foi dado destaque a serviços e informações que pudessem, ao menos potencialmente, gerar resultados concretos para os cidadãos e que fossem aplicáveis em outros municípios, independentemente da realidade local.

Os dados levantados foram organizados em formulários de observação estruturada preenchidos para cada portal. Cada portal foi observado por um pesquisador capacitado para essa avaliação.

Uma série de providências foram tomadas para assegurar a validade da construção da pesquisa, ou seja, certificar-se de que os dados coletados fossem uma representação adequada do fenômeno estudado. A avaliação foi revisada por pesquisador com experiência em pesquisa sobre o objeto. Essa revisão foi feita em dois momentos: imediatamente após a avaliação inicial e três meses após essa avaliação. A avaliação inicial foi realizada em fins de 2007 e a revisão, nos primeiros meses de 2008. Os portais foram observados por navegação direta na Internet em ambiente neutro, utilizando recursos disponíveis para o usuário comum e sem conhecimento dos seus gestores, o que garantiu que o desempenho obtido fosse o mesmo que qualquer cidadão conseguiria naquele momento.

Em um segundo momento, comparou-se a oferta nos vários municípios, identificando-se serviços e informações mais frequentes, levando-se em conta sua relevância. As informações assim levantadas foram consolidadas em várias planilhas que, assim como os formulários referentes a cada portal, encontram-se disponíveis para consulta.

Esse procedimento assegurou a validade interna da pesquisa, ou seja, a certificação de que a explanação das ligações casuais não deixaram de lado fatores relevantes que poderiam levar a outras conclusões, graças à utilização de comparações entre dados quantitativos referentes aos municípios componentes da amostra e à comparação com os resultados da Pesquisa Inicial, realizada em 2003.

Como produto, obteve-se uma revisão do conteúdo apontado na Pesquisa Inicial de Oferta Básica como sendo a Oferta Básica de Serviços e Informações, voltada para o atendimento ao cidadão por portais municipais brasileiros, com a incorporação de novas funcionalidades, revendo-se as então levantadas. Também foi possível formular conclusões sobre a evolução das práticas de atendimento ao cidadão pelos portais municipais no período 2003-2007.

Por fim, foi elaborada uma seleção de experiências de utilização da Internet pelos municípios pesquisados, utilizando-se como referência a tipologia de direitos potencialmente promovidos pelo uso da Internet para atendimento ao cidadão apresentada no início deste trabalho.

Essa seleção de funcionalidades não buscou apresentar a totalidade dos serviços e informações oferecidos pelos municípios, mas sim destacar inovações que sinalizam tendências e apontam possíveis trajetórias para a prestação de serviços ao cidadão por meio de práticas de governo eletrônico. Em etapa posterior, essas experiências poderão vir a ser objeto de estudos de caso.

Para cada categoria de direitos que podem ser promovidos pelo uso de portais municipais identificaram-se as principais ofertas de prestação de serviços e fornecimento de

informações encontradas, obtendo-se resultados potenciais ou efetivos. Como o objetivo dessa etapa da pesquisa era identificar novas tendências e possíveis casos para estudo posterior, não foi apresentada uma lista exaustiva dos municípios que oferecem cada serviço, evitando-se uma enumeração, uma vez que a maioria das ofertas repete-se nos vários municípios. Assim, bastou que apenas um município oferecesse um determinado serviço para que se pudesse afirmar que essa possibilidade existe e está sendo explorada, pois, com isso, criam-se as condições para que se configure uma tendência de disseminação, no futuro.

3. CARACTERIZAÇÃO DA COMPOSIÇÃO DA OFERTA BÁSICA DE SERVIÇOS DE ATENDIMENTO AO CIDADÃO PELA INTERNET

A verificação de conteúdo dos portais municipais selecionados permitiu rever o conteúdo da Oferta Básica de Serviços de Atendimento ao Cidadão pela Internet, como identificada na Pesquisa Inicial de Oferta Básica, uma vez que o método presentemente adotado para a seleção de municípios compartilha abordagem com aquela pesquisa, tornando possível a comparação entre as conclusões de ambas quanto ao conteúdo da Oferta Básica.

As mesmas funcionalidades identificadas como componentes da Oferta Básica na Pesquisa Inicial de Oferta Básica de 2003 foram analisadas nos portais municipais em 2007. Além disso, buscou-se identificar novas funcionalidades que já poderiam ser incorporadas à Oferta Básica por já se encontrarem como oferta consolidada nos municípios inovadores, além daquelas em vias de consolidação ou emergentes. Foram consideradas parte da Oferta Básica as funcionalidades ofertadas por mais de 50% dos portais municipais.

Com relação às funcionalidades componentes da Oferta Básica identificada em 2003, foi possível notar a evolução positiva da frequência da quase totalidade dos itens componentes da Oferta Básica. A comparação entre os resultados obtidos em 2003 e 2007 é exibida na Tabela 1, a seguir.

Tabela 1 – Caracterização da oferta básica de serviços e informações de atendimento ao cidadão por portais municipais brasileiros – comparação 2003-2007 (frequência nos municípios selecionados)

Tipo de serviço ofertado	Frequência 2003 (%)	Frequência 2007 (%)
Centrais de atendimento ao cidadão.	91,7	100
Solicitação de manutenção urbana.	83,3	80
Consulta a processos.	58,3	90
Consulta sobre tributos devidos inclusive dívida ativa.	83,3	100
Emissão de guias e boletos.	83,3	100
Informações sobre utilização de serviços públicos.	100,0	100
Endereços e telefones de órgãos públicos.	75,5	100
Programação cultural e de eventos.	100,0	100
Informações sobre licitações.	83,3	100
Prestações de contas e demonstrativos financeiros.	83,3	100
Informações sobre concursos públicos.	100,0	90
Acompanhamento de obras em andamento.	83,3	90
Emissão de certidões.	75,0	100
Fornecimento de formulários.	91,7	100



Foi possível observar, na evolução da frequência de oferta dos serviços, que a maioria dos serviços expandiu sua presença nos portais municipais.

A funcionalidade “solicitação de manutenção urbana” teve sua presença reduzida em relação a 2003 (83% contra 80%). São valores bastante próximos, que podem ser explicados pela pequena quantidade de municípios tomada como amostra. A pequena variação observada não impede que seja considerada integrante da Oferta Básica.

Todas as demais funcionalidades expandiram-se ou mantiveram-se no mesmo patamar. A frequência da funcionalidade “Consulta a processos” teve o mais expressivo crescimento, de 58,3% para 90%. Além disso, pode-se constatar que novas funcionalidades surgiram e foram incorporados à maioria dos portais pesquisados, podendo ser considerados novos elementos da Oferta Básica. Esses serviços são identificados na Tabela 2, a seguir. Dentre essas funcionalidades, apenas “Cálculo de impostos municipais” havia aparecido na pesquisa de 2003, com uma frequência baixa (25%), que se transformou em 70% em 2007.

Tabela 2 - Caracterização da oferta básica de funcionalidades para atendimento ao cidadão por portais municipais brasileiros - novos elementos consolidados e incorporados pela verificação em 2007 (frequência nos municípios selecionados)

Tipo de funcionalidade ofertada	Frequência (%)
Informações sobre transporte coletivo	90
Cálculo de impostos municipais	70
Consultas personalizadas sobre contas públicas e pagamentos governamentais	70
Notícias em podcast ou rádio web	70

O aumento da frequência da oferta não significa, necessariamente, um aumento da profundidade com que os serviços são oferecidos. A presente pesquisa considerou apenas a existência do serviço, sem se ater à evolução da sua profundidade, conforme definida na Pesquisa Inicial de Oferta Básica: o nível de completude do atendimento da demanda, em termos da participação do portal no atendimento parcial ou total das várias fases do processo necessário para o atendimento da demanda integral do cidadão-usuário.

Ainda que não faça parte do escopo desta pesquisa uma análise da profundidade das funcionalidades ofertadas, foi possível observar que muitas das funcionalidades ofertadas não cobrem a totalidade dos processos em que se inserem. Várias delas não apresentaram avanços significativos em termos de profundidade, na comparação entre os dois momentos.

Não faz sentido utilizar a variação do número de funcionalidades incluídas na Oferta Básica como medida exata de comparação. As funcionalidades diferem entre si também pelo esforço envolvido em sua implantação, não sendo comparáveis como unidade. De qualquer maneira, a despeito do crescimento do número de funcionalidades componentes da Oferta Básica, é preciso observar que as novas funcionalidades não apresentam uma profundidade elevada. As informações sobre transporte coletivo disponibilizadas em geral são quadros de horários especificados, não se registrando casos expressivos de montagem interativa de itinerários, tampouco de informações em tempo real. Da mesma forma, as funcionalidades de cálculo de impostos municipais têm pouca integração com processos de pagamento em linha.

As consultas personalizadas sobre pagamentos e contas públicas apresentam informações sucintas, com poucos recursos para identificar completamente a natureza dos gastos ou a construção de análises e comparações. A análise de profundidade não se aplica tão facilmente às notícias em podcast ou radioweb.

Além dos itens que passaram a ser considerados integrantes da Oferta Básica, alguns outros, cuja frequência ficou entre 40% e 50%, foram considerados elementos em consolidação. Na pesquisa de 2003, o item “Cálculo de impostos municipais” era o único integrante dessa categoria. Em 2007, foi substituído por três novas funcionalidades, apresentadas na Tabela 3.

Tabela 3 - Caracterização da oferta básica de funcionalidades para atendimento ao cidadão por portais municipais brasileiros - elementos em consolidação (frequência nos municípios selecionados)

Tipo de funcionalidade ofertada	Frequência (%)
Consultas personalizadas sobre licitações	50
Consulta de empenhos e pagamentos programados a fornecedores	50
Acesso a serviços por linhas da vida e/ou público-salvo	40

Dessas três funcionalidades em consolidação, duas delas voltam-se para a facilitação do controle social sobre os governos, tradicionalmente menos privilegiada pelos portais governamentais. O fato de permitirem consultas confere um grau de interatividade também pouco disseminado nas funcionalidades para controle social do governo.

Duas outras funcionalidades foram identificadas como elementos emergentes, sendo encontradas em 30% dos municípios pesquisados. A integração de sistemas entre a prefeitura e contribuintes apresenta-se como aplicação capaz de produzir resultados de economia de tempo e deslocamentos necessários à relação entre contribuintes e prefeitura, combinando esses resultados com a expectativa de aumento de arrecadação. São exemplos dessas aplicações a nota fiscal eletrônica e as declarações tributárias eletrônicas. Essas aplicações baseiam-se na realização de transações eletrônicas fundamentadas na integração interorganizacional de sistemas. Assim, sua consolidação pode significar um avanço importante nos portais municipais, rumo a níveis mais elevados de integração.

A outra categoria de funcionalidade emergente são os recursos de personalização da informação. Esse é um antigo ponto fraco dos portais municipais brasileiros, que não exploram recursos tecnológicos disponíveis há mais de uma década. Apesar de se notar uma adoção emergente desse tipo de funcionalidade, os municípios que a adotam ainda o fazem de maneira incipiente.

Tabela 4 - Caracterização da oferta básica de funcionalidades para atendimento ao cidadão por portais municipais brasileiros - elementos emergentes (frequência nos municípios selecionados)

Tipo de funcionalidade ofertada	Frequência (%)
Integração de sistemas prefeitura-contribuintes (nota fiscal eletrônica, declarações tributárias eletrônicas etc.)	30
Recursos de personalização da informação	30



Serão essas funcionalidades, efetivamente, novas tendências de uso dos portais municipais ou continuarão conformando-se a experiências isoladas? Qual será o ritmo de sua adoção pelos municípios? Será interessante, no futuro, verificar como terão se comportado as funcionalidades emergentes e aquelas classificadas como em consolidação.

4. AS TENDÊNCIAS DE EVOLUÇÃO DA OFERTA BÁSICA

A partir dos dados coletados, é possível construir uma visão panorâmica da utilização da Internet para o atendimento ao cidadão nos municípios brasileiros em termos de tendências de evolução do uso de novas funcionalidades.

Fica nítido que os municípios não utilizam todo o potencial que a evolução da tecnologia da informação coloca à disposição. Pode-se apresentar uma lista de tecnologias e possíveis funcionalidades que apresentam uma adoção restrita ou inexistente, mantendo-se fora da Oferta Básica. Essa lista deve englobar, pelo menos, os pontos a seguir.

A prestação de serviços e interação com os cidadãos pouco se vale de recursos de certificação digital e a personalização da navegação, recurso disponível em portais privados desde, pelo menos, 1997 (como exemplo, temos o portal Yahoo), apenas inicia sua disseminação e é empregada ainda de maneira tímida por poucos portais municipais, conforme demonstrado acima.

A prestação de serviços baseada na localização do usuário (*location-based services*) também não recebe destaque, assim como aplicações mais simples de bases de dados georreferenciadas ou fornecimento de imagens *on line*.

Dispensa maiores investigações a constatação de que instrumentos de participação cidadã estão longe de compor a “Oferta Básica” dos portais municipais brasileiros. Apesar dos resultados obtidos por Belo Horizonte com votações pela Internet na elaboração do orçamento, no chamado Orçamento Participativo Digital [Peix08] e em consultas específicas sobre projetos de mudança da legislação municipal e obras públicas, esse tipo de funcionalidade não tem sido replicado em outros municípios e nem se pode classificá-la como funcionalidade emergente, pelos critérios deste estudo. O Orçamento Participativo Digital, dada a sua singularidade, não se enquadrou no critério estabelecido para ser considerada uma aplicação emergente (30% dos portais pesquisados). Por se tratar de uma experiência única, infelizmente deve ser considerado, por enquanto, um caso isolado, ainda que de inegável interesse e relevância.

Da mesma forma, funcionalidades de prestação de contas e controle social do governo têm um emprego tímido. São comuns, por exemplo, relatórios financeiros apresentados em linguagem técnica e pouco acessível a leigos, ou prestações de contas de obras apenas voltadas para informar sua realização. Mesmo as aplicações que permitem consultas personalizadas não primam pela estruturação da informação fornecida do ponto de vista das demandas do cidadão e pela possibilidade de combinação de resultados para a produção de avaliações mais pretensiosas.

A pouca atenção dada à promoção do direito à participação e ao direito ao controle social do governo demonstram que os portais municipais têm promovido uma modernização conservadora na prestação de serviços ao cidadão: prestam-se melhores serviços, mas não se alteram significativamente as relações de poder, na maioria dos casos.

Certamente, esta lista não é exaustiva e reforça a conclusão de que os municípios, mesmo aqueles que poderiam ser considerados inovadores, optam por investir na Oferta Básica e inovam pouco. O ritmo de expansão da oferta básica, comparando-se os dados de 2003 e 2005, é, seguramente, bem mais modesto que o da expansão do uso da Internet em processos

de negócios de outros tipos de organização, especialmente as empresas privadas. Recorrendo-se à expressão popular, pode-se afirmar que as prefeituras brasileiras mantêm seus portais municipais confinados a uma oferta que segue uma abordagem de “fazer o feijão-com-arroz”.

O crescimento da Oferta Básica valeu-se mais da ampliação da abrangência do que de um crescimento da profundidade dos serviços prestados. Ou seja, novos serviços foram acrescentados, mas não necessariamente verifica-se que o crescimento do nível de atendimento das necessidades dos cidadãos nos serviços obedeceu ao ritmo do desenvolvimento das tecnologias de portais. A utilização de centrais de atendimento integrado nos portais é adotada com frequência, mas sua estruturação, abrangência e profundidade variam em cada caso. Boa parte dos serviços ofertados ainda corresponde a um padrão de baixa integração, verificando-se a nítida transposição de procedimentos manuais ou baseados em processamento centralizado para o ambiente Internet, evidenciada pela oferta de formulários e pela própria estruturação da informação. Essa tendência encontra suas causas, do ponto de vista tecnológico, na reduzida integração de sistemas apontada por [Torr06]. A insuficiente integração dos portais com bases de dados e aplicações existentes nas prefeituras é uma das grandes explicações para esse fato.

De fato, ampliar o nível de profundidade dos serviços prestados requer um esforço de integração de sistemas e redesenho de processos que não é simples. A quantidade de transações eletrônicas oferecidas é muito menor do que o número de transações existentes no universo de relacionamento entre cidadãos e prefeitura. O processo de conversão dos legados e sua maior integração ao ambiente web parece caminhar lentamente, mesmo em municípios com expressivas capacidades financeiras e técnicas.

O fornecimento de informações é bastante diversificado e abrangente, além de heterogêneo. Os portais municipais oferecem desde informações gerais de interesse dos cidadãos até informações sobre serviços públicos que efetivamente podem facilitar o acesso a serviços, muitas vezes divulgando serviços disponíveis e desconhecidos por muitos munícipes. Geralmente, as informações individualizadas oferecidas carecem de mais recursos de personalização. Sua obtenção, em diversos casos, requer do cidadão o conhecimento mínimo da estrutura organizacional da Prefeitura ou da terminologia empregada.

Ainda que não fosse esse o centro desta pesquisa, é oportuno registrar alguns aspectos relativos à estruturação e padrões de usabilidade dos portais pesquisados. Não se pretendeu, nesta pesquisa, construir qualquer tipo de indicadores de avaliação, verificação de existência de atributos, elaboração de rankings ou atribuição de notas por quesitos individuais, esforços já realizados anteriormente para portais e portais públicos [Cunh00; Demk00; GanG02; Torr06; Salv08].

Os padrões visuais, o uso de recursos e a estruturação encontram diferenças entre si, mas se podem perceber avanços neste campo. Por outro lado, os avanços que se notam não significam uma postura inovadora por parte dos municípios, mas sim um apego a padrões convencionais. Poucos portais municipais têm destaque significativo nesse quesito. Os aspectos visuais, a navegação e o uso de recursos de imagens, áudio, vídeo e animações procuram seguir – desigualmente em termos de aderência – diretrizes consagradas de usabilidade. Entretanto, avaliações de usabilidade dos portais estudados provavelmente encontrariam deficiências em todos eles, o que não se pretendeu verificar neste trabalho.

Observa-se que a organização da informação vai deixando de usar como referencial a estrutura organizacional da prefeitura, ainda que o recurso de redundância seja utilizado com frequência. Estão emergindo novas arquiteturas de navegação e estruturação da informação, baseadas nas abordagens por eventos ou interesses. A utilização de centrais de atendimento nos portais também contribuiu para a melhoria da navegabilidade.



A interatividade com o cidadão é obtida por meio do uso de recursos como transações eletrônicas, disponibilidade de endereços eletrônicos para contato e formulários de contato por correio eletrônico, basicamente. A existência de recursos de personalização é bastante restrita, mas alguns municípios passaram a oferecer alguns recursos vinculados a seções específicas, especialmente para relacionamento referente a assuntos tributários.

Boa parte do conteúdo ofertado tem capacidade de gerar benefícios para os cidadãos, em termos de economia de tempo de deslocamento e facilitação de acesso a serviços públicos. Em contrapartida, a utilização da interação com os cidadãos para estimular a participação é pouco significativa. Da mesma forma, os recursos para facilitar o controle social dos governos são pouco explorados e muitas vezes confundem-se com a divulgação publicitária dos atos governamentais.

O simples oferecimento de informações e serviços não traz todas as respostas ao problema da promoção da cidadania, ou, no máximo, oferece respostas no espaço da potencialidade, não da efetivação, visto que os números de visitas aos portais municipais não são expressivos, o que é de se esperar pelas dimensões do fenômeno da exclusão digital.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS E NOVAS OPORTUNIDADES DE PESQUISA

Como visto, os portais municipais brasileiros têm se conformado com uma estratégia de baixa velocidade e ousadia em inovações. Mesmo os municípios com maior tradição e capacidade em tecnologia da informação aferram-se à Oferta Básica. Quando inovam, o fazem de maneira pouco ousada em termos de forma e conteúdo. Há certa indiferenciação que reflete, de alguma maneira, padrões comuns consolidados e compartilhados. Uma constatação relevante decorrente dessa reduzida diferenciação do conteúdo dos portais é a de que, uma vez que os recursos são assemelhados, o papel dos condicionantes externos à tecnologia de portais tende a ser maior para o desempenho do portal municipal para o atendimento ao cidadão.

Não foi objetivo desta pesquisa uma comparação com portais municipais de outros países. Procurando fazer essa comparação, [Torr06], aponta que “o Brasil está significativamente atrasado no uso de tecnologias de informação e comunicação no governo; é muito baixo o grau médio de oferta de serviços mais abrangentes e integrados”. O autor aponta que resultados muito pequenos foram atingidos na integração vertical/horizontal e resultados insignificantes podem ser encontrados no estágio de integração aberta com a sociedade.

O mesmo autor associa tais resultados ao fato de que os investimentos em TI no governo têm sido muito baixos, e em tecnologias já ultrapassadas. Ainda que essa afirmação dê conta de parte da realidade, pode-se argumentar que o baixo investimento, pode ser tanto uma causa do relativo atraso no emprego de tecnologias, como um sintoma de outros problemas. Ou seja, podem ser acrescentadas outras relações de causalidade que tornam o processo mais complexo.

Mesmo que não faça parte do objetivo deste trabalho aprofundar as complexas relações de causalidade presentes neste processo, é oportuno refletir sobre as possibilidades, para orientar pesquisas futuras que tenham por objetivo desvendar os motivos pelos quais as decisões em tecnologia da informação assumem essa característica.

A disseminação da prestação de serviços aos cidadãos por meio de portais municipais é um fenômeno de inovação em política pública baseada na adoção de novas tecnologias disponíveis. Em princípio, poder-se-ia pensar que o surgimento da nova tecnologia e sua disseminação geram a mudança no modo de produção dos serviços. Assim, a tomada de conhecimento da existência da nova tecnologia seria bastante para motivar os decisores

públicos a realizar profundas mudanças no provimento dos serviços públicos. Esta afirmação tende a pecar pelo simplismo de um otimismo exagerado. Bastasse a disponibilidade da tecnologia, o nível de adoção de funcionalidades inovadoras nos portais municipais seria mais homogêneo e, certamente, mais veloz.

Ocorre que as inovações, no campo do conhecimento, das tecnologias e das políticas públicas, tendem a ser apropriadas de maneira heterogênea pelos diversos atores políticos e decisores públicos. Se a perspectiva teórica de [Latu00] for tomada como referência, vê-se que não faz sentido isolar o processo de construção e disseminação do conhecimento do seu respectivo entorno. Ou seja, tal processo acontece em meio ao conflito de interesses de diferentes grupos e indivíduos. As disputas na sociedade condicionam, portanto, os caminhos da disseminação. Assim, a disponibilidade da nova tecnologia seria considerada uma real oportunidade se viesse em socorro de outro processo a despertar interesse dos dirigentes públicos, desde compromissos programáticos, passando pela construção de imagem pública positiva, chegando ao atendimento de interesses particulares. Os dirigentes públicos não têm avistado nos portais municipais oportunidades para isso. Acrescente-se à receita o seu desconhecimento e falta de cultura de uso de tecnologia da informação, que os afasta do tema e aumenta o poder das áreas “técnicas”, que também têm seus interesses. Ademais, faltam dados para aprofundar esta discussão. A fragilidade das práticas de governança do uso da tecnologia da informação no setor público brasileiro com certeza contribui para o elevado grau de opacidade das decisões e suas motivações.

É necessário, além disso, apontar outras variáveis que funcionam como condicionantes de ordem tecnológica, política, social, cultural e organizacional [Vaz07b]: desde variáveis ambientais de ordem socioeconômica (como o nível de exclusão digital e a consequentemente diminuta demanda por serviços de governo eletrônico) até variáveis organizacionais (como a cultura interna de uso da Internet na prefeitura e o perfil de competências dos servidores e dirigentes públicos).

Para isso, pesquisas futuras deverão debruçar-se sobre o impacto de fatores como: a citada escassez de investimentos; uma eventualmente insuficiente qualificação dos funcionários, gestores e dirigentes municipais; constrangimentos legais; aspectos do processo decisório dos governos municipais no tocante aos seus portais; o papel dos fornecedores de produtos de tecnologia da informação; políticas e culturas de uso de tecnologia da informação nas prefeituras; estruturação dos processos de trabalho das prefeituras; políticas de atendimento ao cidadão e acesso à informação; envolvimento dos dirigentes públicos; além de uma ampla gama de condicionantes ambientais.

Compreender o impacto de cada um desses condicionantes pode ajudar a formular melhores políticas para a expansão do atendimento ao cidadão pela Internet. Com isso, será possível contribuir para um “governo eletrônico” comprometido com a reafirmação de direitos e promoção da cidadania. E para a libertar os portais municipais do monótono “feijão-com-arroz eletrônico” em que são mantidos.

KEYWORDS

E-government, E-governance, Municipal Portals, Portals Evaluation, Citizen Service Delivery



ABSTRACT

This paper presents findings from a research about service and information delivery to citizens provided by Brazilian municipal portals. Primary data source was selected from municipal portals content. Data were produced by structured inspection of 11 municipal portals. This sample was selected aiming to choose municipalities with strong and consolidated use of Internet for service and information providing and high background on information technology innovation. Inspections found a large sample of service and information delivered to citizens provided by municipal portals. Data were processed to enable an overview of Brazilian municipal portals. Results were compared to a 2003 research aimed at identifying trends in the Internet use for service and information delivery to citizens and also pointing bounds to its expansion.

AGRADECIMENTOS

O autor agradece aos estudantes Felipe Feliciano, Henrique Milhina Moreira, Hugo Coelho, Manuella Maia e Ricardo Matheus, do Curso de Gestão de Políticas Públicas da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo, que participaram do levantamento de dados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- [Alhe98] ALHER, F. A strategic model of operational performance improvement. 1998. Tese (Doutorado em Administração). – University of Warwick, Warwick.
- [Bake97] BAKER, P. M. A.. Local government Internet sites as public policy innovations. 1997. Tese (Doutorado em Administração Pública) – George Mason University, Washington.
- [Cunh00] CUNHA, M. A. V. C. Portal de serviços públicos e de informação ao cidadão: estudo de casos no Brasil. 2000. Tese (Doutorado em Administração de Empresas) – Universidade de São Paulo/FEA, São Paulo.
- [Day97] DAY, A. A model for monitoring web site effectiveness. Internet Research: Electronic Networking Applications and Policy, v. 7, n. 2, 1997.
- [DeFl00] DEMCHAK, C., FRIIS, C.; LA PORTE, T. Webbing governance: national differences in constructing the face of public organizations. In: GARSON, G. Handbook of public information systems. New York: Marcel Dekker Publishers, 2000.
- [GaGa02] GANT, D. ;GANT, J. Enhancing e-service delivery. In: GANT, D. et al. State web portals: delivering and financing e-service. Washington: The PricewaterhouseCoopers Endowment for the Business of Government, 2002.
- [Lato00] LATOUR, B.. Ciência em ação. São Paulo: Editora Unesp, 2000.
- [Peix08] PEIXOTO, Tiago. E-participatory budgeting: e-Democracy from theory to success. E-working Papers 2008. E-democracy Centre, Switzerland. Disponível em: <http://www.epractice.eu/document/5030>. Acesso em: 20 de novembro 2008.
- [SaGy08] SALVI, L.; GASPARIN, D.; YAMAWAKI, Y.; FREY, K.; REZENDE, D.; HARDT, L.. Avaliação de portais de prefeituras da Região Metropolitana de Curitiba. IP – Informática Pública, Ano 10, n. 1, 2008.

- [Torr06] TORRES, N.. Avaliação de websites e indicadores de e-gov em municípios brasileiros – relatório final. São Paulo, TecGov-FGV-SP, 2006. Disponível em: <http://www.sumaq.org/egov/img/publicaciones/5.pdf>. Acesso em: 3 de maio de 2008.
- [Vaz98] VAZ, J.C. Local government and the Internet. 1998. Disponível em: <http://www.utexas.edu/lbj/21cp/apaga.htm>. Consultado em: 28 de setembro de 2007.
- [Vaz03] VAZ, J.C. Limites e possibilidades do uso de portais municipais para promoção da cidadania: a construção de um modelo de análise e avaliação. 2003. Tese (Doutorado em Administração) – EAESP/FGV, São Paulo.
- [Vaz07a] VAZ, J.C. Referencial Teórico-Conceitual para Análise e Avaliação de Portais Municipais para o Atendimento ao Cidadão. In: Anais do I ENADI – Encontro de Administração da Informação da ANPAD, 2007, Florianópolis. Rio de Janeiro: ANPAD, 2007.
- [Vaz07b] VAZ, J.C. Internet e promoção da cidadania: a contribuição dos portais municipais. S. Paulo: Ed. Blücher, 2007.

SOBRE O AUTOR

José Carlos Vaz

Bacharel em Administração de Empresas (FEA-USP), Mestre em Administração Pública (EAESP-FGV), Doutor em Administração de Sistemas de Informação (EAESP-FGV); professor do Curso de Gestão de Políticas Públicas da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH-USP); atualmente coordena pesquisa sobre uso da Internet para promoção da cidadania no Brasil e demais países da América Latina, promovida pela Rede LogoLink e Instituto Pólis.