

Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR
Brazilian Network Information Center

TIC GOVERNO ELETRÔNICO 2013

**PESQUISA SOBRE O USO DAS TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO
E COMUNICAÇÃO NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO**

ICT ELECTRONIC GOVERNMENT 2013

*SURVEY ON THE USE OF INFORMATION AND COMMUNICATION
TECHNOLOGIES IN THE BRAZILIAN PUBLIC SECTOR*

Comitê Gestor da Internet no Brasil
Brazilian Internet Steering Committee

São Paulo
2014

PORTAIS DE GOVERNO DOS ESTADOS BRASILEIROS: SERVIÇOS E INFORMAÇÕES A UM CLIQUE (?)

Simone Cristina Dufloth¹, Diego Roger Ramos Freitas² e Elisa Maria Pinto da Rocha³

INTRODUÇÃO

Na tentativa de acompanhar os avanços oriundos de desenvolvimento tecnológico no que tange às áreas de informática, telecomunicações e microeletrônica, nos últimos anos, foram intensificadas as ações de governo para incrementar o processo de informatização da gestão governamental e para utilização da Internet como mais um canal para disponibilização de informações e prestação de serviços aos diferentes públicos que interagem com o Estado.

Os portais de governo representam apenas uma das muitas ações de governo eletrônico (e-Gov), mas que exercem função marcante nesse contexto. São a porta de acesso/entrada para a busca, o compartilhamento e a disseminação da informação, além da provisão de serviços para comunidades de interesse (HAGERDORN, 2000 apud VILELLA, 2003).

Vilella (2003, p. 64) reconhece que, quando se fala em portal de governo, é recorrente a ideia, proveniente do senso comum, relativa a um “único local onde podem ser encontradas todas as informações sobre determinado assunto”. Dessa ideia de convergência a ponto único de acesso é que autores como Traunmüller e Wimmer (2001 apud VILELLA, 2003, p.64) atribuem aos portais “a capacidade de transformar dados e fontes de conhecimento diversas em um escopo bastante completo do conceito de *One-Stop Government*, onde o acesso integrado e uma oferta cuidadosa de vários serviços públicos são fatores essenciais”.

¹ Doutora em Ciência da Informação pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Mestre em Ciências e Técnicas Nucleares/Planejamento Energético também pela UFMG. Bacharel em Administração de Empresas e em Engenharia Elétrica/Sistemas Eletrônicos. Pesquisadora e professora da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho/Fundação João Pinheiro.

² Mestre em Administração Pública pela Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho/Fundação João Pinheiro. Especialista em Direito Municipal pelo Centro de Estudos Jurídicos Federais. Bacharel em Direito pela UFMG.

³ Doutora em Ciência da Informação pela UFMG. Mestre em Economia pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Bacharel em Ciências Econômicas. Diretora do Centro de Pesquisas Aplicadas da Fundação João Pinheiro. Pesquisadora e professora da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho/Fundação João Pinheiro.

O conceito de *One-Stop Government* prevê a provisão de informações e serviços de forma integrada (VILELLA, 2003). Essa expressão é recorrente na literatura, referindo-se à integração dos serviços públicos a partir da perspectiva dos usuários dos serviços públicos (cidadãos, empresas, etc.), de modo a permitir o acesso ininterrupto aos serviços públicos. Isso implica na necessidade de integrar as atividades dos órgãos governamentais, de forma a possibilitar a disponibilização em um único local (físico ou eletrônico), no qual se torna possível obter informações e serviços concernentes à administração pública.

No caso brasileiro, muito ainda tem de ser feito para se aproximar da situação ideal no que se refere à proposta de governo eletrônico no modelo de *One-Stop Government*. É notória a existência de preocupação em se analisar, compreender e categorizar os portais de governo na tentativa de aperfeiçoá-los, o que é comprovado pela grande quantidade de trabalhos com esse propósito. E, assim, com o intuito de trazer contribuições para esse campo de pesquisa, o presente trabalho pretendeu, a partir de um estudo exploratório, propiciar subsídios para a ampliação do conhecimento sobre portais de governo. Este estudo visou quantificar e classificar os serviços e informações disponibilizados apenas na página inicial dos portais de governo dos estados brasileiros.

O argumento esposado é o de que os portais de governo, como mecanismos integradores e centralizadores das informações e serviços providos pelo Estado, devem consolidar e disponibilizar, logo em sua página inicial (*homepage*) e de maneira direta, simples e objetiva, os *links* para essas informações e serviços mais relevantes para seu público-alvo. Daí a importância de se considerar apenas os *links* acessíveis a um clique ou ação do *mouse*, na página inicial dos portais de governo.

METODOLOGIA

O trabalho desenvolveu-se a partir da seguinte metodologia. Foram criadas duas categorias de análise empregadas no trabalho: a) consultas de informações e b) interações de serviços. Em suma, convencionou-se que os *links* que apresentavam apenas conteúdo informativo seriam definidos como “consultas de informações”. Nesses casos, há apenas conteúdo noticioso ou de orientação sem que se possa interagir através da solicitação de serviços, ou seja, sem a necessidade de o usuário interagir ativamente e de o governo mover sua máquina para atender à solicitação do primeiro. Já os *links* que permitiam a realização de serviço *on-line* foram classificados como “interações de serviços”. Essas se caracterizaram por estabelecer interação na qual os usuários (solicitantes) dos serviços inserem dados, alimentando o sistema, provocando a administração (governo) a mover sua máquina. A efetivação do serviço ocorre quando há execução de trabalho ou desempenho de funções ordenadas por outrem. O serviço prevê a ação útil aos interesses de alguém. Na interação de serviços, o sistema conclui uma demanda efetivada.

A coleta de dados iniciou a partir da consulta ao *site* Portal Brasil⁴ no qual foram identificados os endereços oficiais dos portais dos governos dos estados brasileiros e do Distrito Federal. Assim, a amostra foi composta por dados oriundos dos 26 estados federados e do Distrito Federal.

⁴ Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/sobre/geografia/geografia-politica/estados-e-municipios>>.

No período compreendido entre os meses de junho e julho de 2011, foram coletados dados dos portais de todos os estados e do Distrito Federal, com exceção do estado da Bahia que, no período da coleta de dados, estava com seu portal inativo para manutenção. Entre os meses de outubro e novembro de 2012, refez-se a coleta, de modo a atualizá-la. Nessa segunda oportunidade, o portal do governo da Bahia já se encontrava em funcionamento, tendo sido assim incluído na base de dados.

Foram levantadas todas as informações e serviços disponibilizados apenas na primeira página dos portais de governo e acessíveis pelo usuário mediante um único clique ou ação do *mouse*. Ressalte-se que as informações e serviços em duplicidade ou cujos *links* se encontravam inexistentes ou desabilitados foram desconsiderados na análise dos dados.

A coleta dos dados operou-se por meio da Internet com planilha eletrônica para registro dos atributos das páginas. Essa planilha foi desenvolvida pelos pesquisadores contendo as variáveis: *hiperlink*; estado; *link* inválido/quebrado; *link* em duplicidade; natureza do *link* e público-alvo. À exceção da primeira célula (dedicada à indicação do *hiperlink*), todas as demais possuem campos fechados para seleção das respostas possíveis, o que objetiva reduzir subjetividades durante a indicação das respostas.

Na página inicial do portal dos governos, identificaram-se todos os *links* disponíveis. Por *links* disponíveis, entende-se o hipertexto ou imagem suscetível de ser clicada conduzindo a conteúdo diferente do da página inicial. Por esse motivo, hipertextos como “página inicial”, “home” e o brasão do estado, que conduzem à página inicial, não foram considerados *links* disponíveis. Igualmente, não o foram botões ou hipertexto para retroceder ou voltar à/ao página/conteúdo anterior. Também não foram considerados “*links* disponíveis” itens como ícones de aumento e diminuição de fonte da página, contraste, lupa e botão para imprimir. Isso porque essas são ferramentas de navegabilidade, muitas das quais já se encontram presentes nos próprios navegadores *web*, como o *Mozilla Firefox* e o *Internet Explorer*, entre outros. Outrossim, essas ferramentas guardam pertinência à temática da acessibilidade afastando-se, portanto, do objetivo da presente coleta de dados.

Convencionou-se, também, não se considerar como disponíveis os mecanismos de busca dos *sites*. Isso se deveu aos seguintes motivos: a) impossibilidade de se mensurar a eficácia de cada mecanismo de busca em todos os contextos possíveis; b) impossibilidade de se mensurar a capacidade do usuário de formular adequadamente a expressão exata (argumento) que conduzirá o sistema a ofertar o conteúdo desejado; c) e a possibilidade de o mecanismo de busca conduzir a *links* já ofertados na página inicial, resultando em duplicidades que, como adiante explanado, foram descartadas. Essa medida é relevante uma vez que o enfoque da coleta é quantitativo. Dessa maneira, a existência de *links* em duplicidade impactaria a quantidade total de *links* disponíveis, alterando o perfil, a ênfase, da *homepage*.

Uma observação importante quanto a esses *links* é a de que, em todos os *sites* analisados, os *links* de conteúdo noticioso apresentaram-se em duplicidade. Considerando-se o elevado número de *links* nessa situação e a possibilidade de distorcer a ênfase do *site*, convencionou-se considerar apenas um *link* como disponível, registrando-se o atributo *sim* à variável “*link* em duplicidade?”, como forma de se minorar os efeitos não desejáveis acima expostos.

Uma vez identificado um “*link* disponível”, registrou-se seu nome no/a campo/variável “*hiperlink*”. Essa variável é importante haja vista permitir localizar o *link* em ocasiões futuras e

reavaliá-lo. Na variável seguinte, registrou-se o estado (UF) do portal analisado. Foram retirados da amostra o que se chamou de “links inválidos/quebrados”, que é todo aquele que conduziu à página inválida, não encontrada, à mensagem de erro ou mesmo página sem conteúdo algum.

Quanto à variável sobre a “natureza do link”, tem-se que nessa são possíveis dois valores: “consulta de informações” e “interação de serviços”, cujos conceitos foram indicados alhures. Ressalte-se apenas que somente foram considerados como interações de serviços os links que conduzem à página imediatamente disponível à inserção de dados necessários à solicitação do serviço ou mesmo às páginas pendentes apenas de aceite (botão “OK”, por exemplo) para a sua solicitação. Links que conduzem a outras páginas contendo apenas o link para o serviço (podendo estar acompanhado de esclarecimento adicional) foram considerados consultas de informações.

Finalmente, há a variável “público-alvo”, que, a partir dos públicos contemplados no âmbito das relações de governo eletrônico proposto por Takahashi (2000), pode ter os atributos: “cidadãos”; “cidadãos + empresas/investidores”; “cidadãos + governo”; “empresas/investidores”; “empresas/investidores + governo”; “cidadãos + governo + empresas/investidores”; “governo”.

Frise-se que, apesar de a coleta ter buscado ser eminentemente objetiva, ou seja, imune a variações decorrentes de impressões subjetivas dos pesquisadores que realizaram a coleta, a variável “público-alvo” não comporta apreciação estritamente objetiva. É observável que as variáveis até então apresentadas poderiam ser coletadas automática ou mecanicamente. Mas o mesmo não se dá relativamente à variável “público-alvo”.

A análise sobre o teor da informação ou serviço disponibilizado e seu público destinatário conduz à conclusão de que a/o informação/serviço não possui público específico, podendo ser, em última medida, de utilidade ou do interesse de cidadãos, empresas/investidores e do próprio governo. Nesses casos, ou seja, quando o interesse é apenas genericamente indistinto, convencionou-se a registrar o atributo “cidadãos” como resposta a essa variável (correspondente a G2C). Isso porque os cidadãos, consoante Constituição da República, é que são os destinatários precípuos das normas e das ações estatais e são, assim, os destinatários primários de toda a atuação do Estado.

Mesmo assim, houve casos em que o citado exercício de abstração concluiu que dados links eram, efetivamente, destinados a todos os públicos, merecendo, então, o atributo especial “cidadãos + governo + empresas/investidores”. Igualmente, houve casos em que os links continham informações ou serviços de interesse de mais de um público-alvo, como: “cidadãos + empresas/investidores”; “cidadãos + governo”; e “empresas/investidores + governo”.

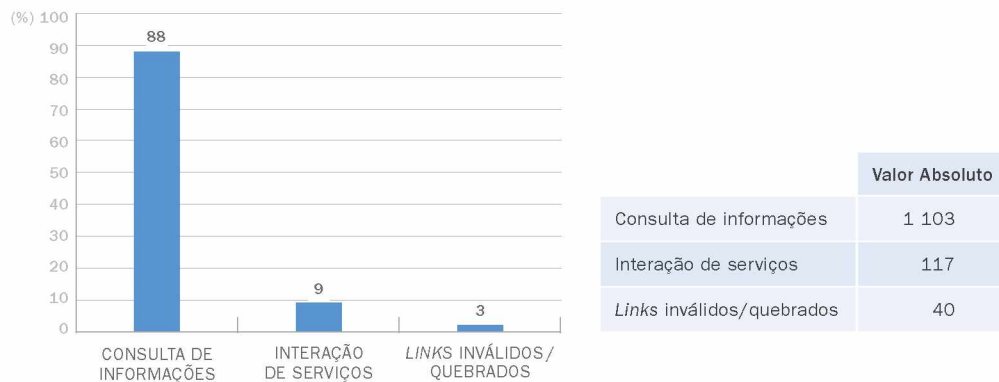
A solução proposta para os casos apontados no parágrafo anterior foi a de descartar esses links que possuíam mais de um público-alvo e considerar apenas os dados relativos a links com público-alvo bem-delimitado, específico, quais sejam: “cidadãos”; “governo”; e “empresas/investidores”, correspondentes assim aos três públicos estabelecidos nas relações do governo eletrônico proposto por Takahashi (2000): governo-cidadãos (G2C), governo-governo (G2G) e governo-empresa (G2B).

Uma vez concluída a coleta de dados, estes foram devidamente tabulados e uniformizados. Então, foram transferidos para o software SPSS para geração das análises almejadas. É do relacionamento das tabelas obtidas pelos procedimentos anteriormente indicados que foram apurados os resultados a seguir apontados.

RESULTADOS

A partir dos dados levantados, apurou-se o número total de consultas de informações e de interações de serviços disponíveis a todos os públicos a partir do somatório das informações e serviços disponíveis na primeira página dos portais dos governos dos estados brasileiros e Distrito Federal, conforme Gráfico 1.

GRÁFICO 1
CONSULTAS DE INFORMAÇÕES E DE INTERAÇÕES DE SERVIÇOS DISPONÍVEIS PARA TODOS OS PÚBLICOS
NA PRIMEIRA PÁGINA DOS PORTAIS DE GOVERNO DOS ESTADOS E DISTRITO FEDERAL (2012)



Fonte: Dados da pesquisa.

Verificou-se que, no ano de 2012, os portais dos governos dos estados brasileiros, de maneira geral, ofereceram em suas respectivas *homepages*, sobretudo, *links* para consulta de informações, com cerca de 90% do total de *links* disponíveis (excluídos os *links* inválidos/quebrados). As interações de serviços mal alcançam 10% dos *links* acessíveis logo na primeira página dos portais. De maneira geral, a maior parte dos portais disponibiliza um conteúdo meramente informativo.

Os dados refletem com precisão os resultados da TIC Governo Eletrônico 2010, que indicam que:

[...] entre os cidadãos usuários, é possível perceber que, por meio da Internet, seu uso direciona-se com maior intensidade a buscas de informação sobre serviços governamentais do que para transações: a primeira atividade é quase universal, chegando a 90% das menções, enquanto as transações atingem 61% dos usuários de e-Gov (CGI.br, 2010, p. 28).

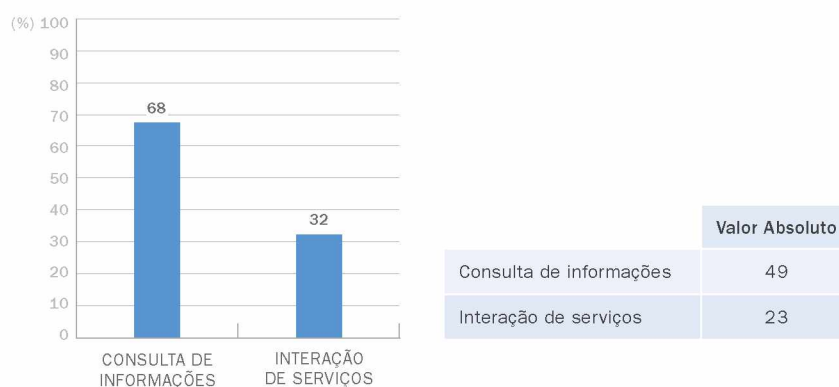
Isso traz evidência empírica do que a literatura já vem advertindo acerca do atual estágio de desenvolvimento dos programas de governo eletrônico no Brasil. Esses programas são ainda incipientes e concentram-se na disponibilização de informações aos seus públicos-alvo. Nesse sentido, como destacado no relatório da pesquisa TIC Governo Eletrônico 2010:

[...] o governo eletrônico no Brasil ainda se concentra fortemente na simples busca de informações. O e-Gov brasileiro precisa dar largos passos para ampliar o nível de sofisticação dos serviços públicos eletrônicos. Com isso, não se aproveita o potencial transformador das TIC em sua plenitude, e esse potencial não se transforma em benefícios ao cidadão e ao Estado (CGI.br, 2010, p. 36).

A predominância da disponibilização de informações comparativamente às interações de serviços é observada ainda que se desagreguem os dados para cada um dos públicos-alvo dos portais de governo, sejam eles cidadãos ou empresas.

Contudo, o Gráfico 2, a seguir, demonstra que apenas quando se analisam os dados de *links* disponíveis para o público-alvo “governo” é que as interações de serviços apresentam maior relevo. No entanto há ainda forte predominância das consultas de informações nas *homepages* dos portais de governo dos estados brasileiros.

GRÁFICO 2
CONSULTAS DE INFORMAÇÕES E DE INTERAÇÕES DE SERVIÇOS DISPONÍVEIS PARA GOVERNOS NA PRIMEIRA PÁGINA DOS PORTAIS DE GOVERNO DOS ESTADOS BRASILEIROS E DISTRITO FEDERAL (2012)



Fonte: Dados da pesquisa.

Mas observou-se, durante a coleta dos dados, que, muitas vezes, o serviço efetivamente era disponibilizado pelo portal do governo estadual. Contudo eram necessários vários cliques (muitos desses seguramente dispensáveis) para se alcançar a tela de prestação de serviço. Mas, segundo a Cartilha de Usabilidade (BRASIL, 2010)⁵, após tantas ações, é provável que o usuário do portal desista de prosseguir com a navegação e dirija-se a um mecanismo de busca externo (por exemplo, Google) ou à prestação presencial do serviço. Nesse sentido, a pesquisa TIC Governo Eletrônico 2010 indicou que a dificuldade em encontrar serviços foi uma das principais reclamações dos usuários de e-Gov que tiveram dificuldade no uso de serviços de governo pela Internet, com 29% (CGI.br, 2010). Ainda segundo essa pesquisa:

[...] quase a metade dos usuários (48%) não encontraram a informação desejada e cerca de um terço, além de não ter encontrado o serviço desejado (35%), declarou haver excesso de informação na página inicial (27%), o que dificulta a busca por informações e serviços (CGI.br, 2010, p. 35).

Assim, estar-se-ia diante de equívoco no próprio *design* do portal, situação passível de correção relativamente simples por parte dos governos estaduais.

⁵ A Cartilha de Usabilidade foi resultado do Projeto Padrões Brasil e-Gov, do Programa de Governo Eletrônico do Governo Federal, disponível em: <www.governoeletronico.gov.br>.

Uma reflexão pertinente a esse panorama diz respeito à própria preferência dos usuários pelos serviços presenciais (daí a pouca oferta de serviços *on-line*) ou então à existência de demanda reprimida em sede da prestação de serviços públicos *on-line*. Ou seja, as/os pessoas/empresas/governos preferem serviços presenciais ou os utilizam tão somente ante o desconhecimento ou a falta de alternativa *on-line* a eles?

Diz-se isso uma vez que os resultados da pesquisa TIC Governo Eletrônico 2010 indicam que:

[...] a principal forma de acesso aos serviços públicos é a presencial, com a preferência de atendimento presencial por 60% de indivíduos. No entanto, quando o cidadão utiliza a tecnologia como mediadora do acesso aos serviços públicos, 35% citaram a Internet como principal forma de obtenção de algum serviço público, superando o telefone, com 8% dos entrevistados (CGI.br, 2010, p.27).

Outro excerto dessa publicação aponta que:

Mais da metade da população, 56% dos entrevistados disseram que escolheriam a Internet como forma de acessar serviços de governo na próxima vez que tiverem necessidade. A proporção de cidadãos propensa a utilizar o governo eletrônico pela Internet é superior aos 35% daqueles que utilizaram algum serviço pela rede, fato indicativo de uma demanda reprimida de uso desse importante serviço (p.31).

E, entre aqueles que já utilizam a plataforma *on-line*, 93% dos respondentes disseram que escolheriam a Internet da próxima vez, mostrando que aqueles que a usam hoje continuarão utilizando-a, no futuro (CGI.br, 2010, p.31).

Portanto, aparentemente se observa hiato entre a oferta, sobretudo, de serviços pela Internet e a/ os demanda/anseios de seus públicos-alvo. Ou ainda a existência de grande desconhecimento acerca da própria existência desses serviços no ambiente da Internet. Ao que se percebe, ainda está sendo priorizada, nos portais de governo, a divulgação de informações, muitas vezes meramente institucionais e/ou promotoras dos agentes públicos ocupantes de cargos políticos, em detrimento da prestação de serviços aos cidadãos e empresas.

CONCLUSÃO

Certo é que o presente trabalho, com base em metodologia própria, comprovou empiricamente aspectos já apontados pela literatura e por outras pesquisas de campo. O grande destaque da metodologia então elaborada reside no fato de que ela se baseia na análise sob a ótica da oferta de serviços e informações por parte dos portais de governo estaduais. Enquanto, em outras abordagens, investiga-se o comportamento e expectativas dos usuários dos portais (sejam eles cidadãos, empresas ou o próprio governo), a abordagem ora elaborada analisou o que esses portais disponibilizam a seus públicos-alvo. Outrossim, da forma como foi proposta, a presente metodologia de trabalho pode ser aprimorada e replicada em outras pesquisas a fim de possibilitar estudos longitudinais acerca do conteúdo dos portais de governo. Isso tudo para, em conjunto com outros estudos, corroborar o monitoramento da evolução do governo eletrônico no Brasil.

Os dados levantados demonstraram, em suma, que há predominância de *links* de consulta de informações (90,4%) sobre aqueles que ofertam interações de serviços (9,6%). Isso sugere o grau incipiente em que se encontram os programas de governo eletrônico no Brasil.

Causas desse fenômeno e suas implicações foram aventadas, buscando-se, assim, estimular a produção de novas pesquisas que apurem ainda mais as investigações nessa seara que cuida de tendência, ou melhor, caminho irreversível, no qual a tecnologia faz-se cada vez mais presente nas vidas das pessoas.

REFERÊNCIAS

BARBOZA, E. F.; NUNES, E. M.; SENA, N. K. Websites governamentais, uma esplanada à parte. *Ciência da Informação*, v.29, n.1, p.118-125, jan./abr. 2000.

BNDES – Secretaria para Assuntos Fiscais. *E-governo: o que já fazem Estados e Municípios*. out. 2000. Disponível em: <http://federativo.bndes.gov.br/bj_bancos/estudos/e0001325.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2012.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. *Padrões Brasil e-Gov: Cartilha de Usabilidade*. Brasília: MP, SLTI, 2010.

CHAIN, A. *et al. Egov.br: a próxima revolução brasileira*. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL – CGI.br. *Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação no Brasil: TIC Governo Eletrônico*, 2010. Coordenação executiva e editorial, Alexandre F. Barbosa. São Paulo: CGI.br, 2010.

HAGEDORN, K. *The information architecture glossary*. Ann Arbor, Michigan: Argus Center For Information Architecture (Argus Associate), 2000.

TAKAHASHI, T. (Org.). *Sociedade da informação no Brasil: livro verde*. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2000.

VILELLA, R. M. *Conteúdo, Usabilidade e Funcionalidade: três dimensões para a avaliação de portais estaduais de Governo Eletrônico na Web*. 2003. 263fls. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG, Belo Horizonte, 2003.

WIMMER, M.; TRAUNMÜLLER, R.; LENK, K. *Electronic Business Invading the Public Sector: Considerations on Change and Design*. Proceedings of the 34 th Annual Hawaii International Conference on System Sciences, 2001. Disponível em: <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?jsessionid=A490EB65BC4376666A12B41AD04030CC?doi=10.1.1.199.5719&rep=rep1&type=pdf>>. Acesso em: 10 de jan. 2012.

WIMMER, M.; TAMBOURIS, E. Online One-Stop Government: A working framework and requirements. In: TRAUNMÜLLER, *Information Systems: The Business Challenge*. Massachusetts: Kluwer Academic Publishers, 2002. p.117-130.