

Governo Eletrônico: a Internet como ferramenta de gestão dos serviços públicos

Antônio Marcos Ender*.

RESUMO: Este artigo tem como objetivos demonstrar a importância que a Internet assume como alternativa na prestação de serviços públicos eletrônicos e quais os fatores mais significativos que impactam na sua operação. Serão mostrados alguns exemplos de como os Governos e suas instituições estão tratando o assunto e os projetos que resultaram numa melhoria dos serviços ao cidadão. Também é apontada a necessidade dos Governos desenvolverem políticas que minimizem as discrepâncias entre aqueles que possuem o acesso e os excluídos da sociedade da informação.

Governo Eletrônico: a Internet como ferramenta de gestão dos serviços públicos

Introdução

Desde o início das operações comerciais da internet brasileira em outubro de 1995, o número de usuários vem crescendo a taxas elevadas. De acordo com o Instituto Ibope (1999), 3,3 milhões de pessoas acessam a internet no Brasil. Este número é bastante

significativo, indicando um rápido crescimento, uma vez que a internet possui apenas 4 anos. O volume de acessos do site de procura Cadê (1999) ultrapassou, segundo dados da própria empresa, as 36 milhões de consultas no mês de maio/99.

Acompanhando a explosão do número de usuários, surgem vários tipos de negócios que exploram o potencial da internet como mercado de consumo. É o comércio eletrônico que torna-se o grande foco no mundo dos negócios. Como exemplo desta nova fronteira comercial podemos destacar a Amazon.com, que atualmente constitui-se na maior livraria do mundo e que existe apenas no meio virtual. Seu tempo de vida praticamente coincide com o tempo de vida da internet.

O Forrester Research (1999) estimou um movimento em torno de 43 bilhões de dólares em 1998 na Internet e projeta para o ano 2003 \$1,3 trilhão de dólares, com crescimento anual na casa dos 99%. De acordo com a Price Waterhouse (apud Computerworld, 1999), em 1998 80% dos presidentes das maiores empresas globais dizem que o comércio eletrônico irá mudar completamente, ou significativamente, seus negócios.

As atenções para a Internet não estão somente concentradas na iniciativa privada já que muitos governos estão percebendo que ela pode ser um grande instrumento para a prestação dos serviços públicos. Segundo Venetis (1999), o governo de Ontário no Canadá, busca a idéia de fazer o Estado menor possível, o mais flexível e integrado possível através da internet, oferecendo serviços cujo foco é o cidadão. Uma pesquisa realizada pela Bull Research (1999) indicou a intenção dos governos Britânicos de oferecerem ao cidadão, de forma eletrônica, 100% dos seus serviços governamentais até 2008.

Muitas oportunidades de prestação de serviços públicos devem surgir com a Internet, e isso poderá mudar a forma de como os governos se relacionam com os cidadãos. Desta forma, esse assunto, merece toda a atenção das instituições governamentais. Neste trabalho, selecionaram-se dois exemplos de serviços públicos na internet, com o objetivo de realizar uma análise de como eles têm se desenvolvido na prática, e de quais fatores que podem atuar como limitantes e facilitadores para a sua operação na internet.

Fatores limitantes no acesso aos serviços públicos na internet

Numa economia global, baseada no conhecimento, a revolução da informação está fortemente concentrada em poucos países desenvolvidos. Várias pessoas ainda nem sequer usam o telefone, o que se dirá da internet. De acordo com o último relatório das Nações Unidas (1999), no Camboja em 1996 havia menos de um telefone para cada cem habitantes, enquanto Mônaco possuía 99 para cada cem habitantes. Em meados de 1998, os países industrializados, com menos de 15% da população mundial, tinham 88% dos usuários de internet. Somente os Estados Unidos têm mais computadores do que o resto do mundo somado. Apenas 55 países são responsáveis por 99% dos gastos mundiais em tecnologia da informação.

No Brasil, a má distribuição de renda impede que grande parte dos cidadãos tenham acesso a internet. De acordo com o IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (1998), a renda per capita no Brasil em 1996 era de R\$ 4.945,46. Segundo o Instituto IBOPE (1999) 84% das pessoas que acessam a internet no Brasil pertencem às classes A e

B, visto que para ter o acesso de casa é preciso dispor de computador e linha telefônica. Portanto, a internet constitui-se hoje num forte fator de exclusão social no país e em todo o mundo.

Outro fator limitante para o acesso a internet é o número elevado de analfabetos do país, que de acordo com o IBGE (1996), é de 14,7%. Esse número relacionado com uma média de 5,3 anos de estudo impõe barreiras às tentativas de estabelecer um serviço do tipo self-service, onde os principais pré-requisitos são a capacidade de ler e de interpretar informações. O relatório sobre o desenvolvimento humano das Nações Unidas (1999) aponta também que em quase 80% dos sites e interfaces o inglês é a língua dominante, enquanto menos de 10% da população mundial fala esta língua, não bastando somente ser alfabetizado, mas alfabetizado em pelo menos duas línguas.

E, por último, muitos governos também encontram-se em dificuldades orçamentárias, com sérias restrições para a realização de investimentos em uma infra-estrutura de informática adequada às necessidades da internet e que viabilize o acesso aos terminais públicos de consulta. Isso também torna difícil a transposição dos serviços públicos para o meio virtual.

Terminais públicos e centros de atendimento ao cidadão como alternativa de democratização no acesso a internet

De acordo com Wyckoff (1999), para participar da sociedade da informação, possuir acesso a internet tem importância capital, sendo de responsabilidade dos Governos o desenvolvimento de políticas que minimizem os efeitos causados pelas discrepâncias culturais e educacionais.

Como ficou demonstrado nas pesquisas do instituto IBOPE (1999), no Brasil a internet é restrita a um pequeno número de usuários, cerca de 9% do total da população. Para que os serviços públicos na internet tenham acesso mais amplo, cabe aos governos criarem alternativas para que ela realmente seja democratizada e não mais um elemento de exclusão social.

Em 1998 o Governo do Estado do Rio Grande do Sul implantou a primeira central de atendimento ao cidadão, o Tudo Fácil, seguindo o modelo de centralização de serviços públicos adotado pelo Governo Bahiano que vem utilizando-se de uma forte infra-estrutura de informática no apoio à execução e processamento dos serviços. Essas centrais podem constituir-se em caminho natural para a prestação dos serviços públicos na internet. A tendência é que tais centrais estejam nas principais cidades do estado. Nesses locais, os serviços podem ser prestados com o auxílio de funcionários públicos, que podem ajudar aqueles cidadãos que encontrarem dificuldades no uso de computadores ou terminais de atendimento. Também devem auxiliar ao grande número de analfabetos e de pessoas com baixa escolaridade na prestação dos serviços públicos.

Muitos serviços podem exigir um treinamento específico para a sua operação por parte dos funcionários públicos. A forma de atendimento deve ser definida de acordo com os procedimentos necessários para cada serviço. Dependendo da complexidade, os serviços

poderão ser self-service ou com atendentes. A interface gráfica pode ser adaptada de acordo com os níveis de capacitação de cada perfil de usuário, podendo diferir entre os cidadãos e os funcionários públicos.

Nessas centrais de atendimento e em diversas instituições públicas como bibliotecas, correios e comunidades também é possível colocar à disposição terminais de acesso aos serviços eletrônicos.

Existe ainda um outro fator que deve contribuir para uma maior viabilização no acesso a internet. Este fator é a convergência das mídias, que é um movimento forte, presente nas indústrias de telecomunicação, informática e eletroeletrônica. É muito provável que em poucos anos seja possível acessar a internet pela TV em larga escala. De acordo com a Jupiter Communications (apud Computerworld, 1999), 16% dos acessos atuais na internet são oriundos da televisão ou de networks computers (computadores de baixo custo). Se isso realmente ocorrer, a base de acesso a internet no Brasil deve crescer muito, visto que a maioria dos lares dispõe de TV.

Os governos têm a função de garantir o acesso ao cidadão a essas novas tecnologias, usando-as como incentivadoras da democracia e não como barreiras onde existam os que têm acesso e os excluídos. Como afirma Lévy (1999), uma política voluntarista da parte dos poderes públicos e de instituições não governamentais pode colocar o ciberespaço a serviço do desenvolvimento de regiões desfavorecidas, ajudando na desconcentração dos grandes centros urbanos, visto que hoje, a maior densidade dos acessos à internet ocorre nesses mesmos centros.

Gates (1999) afirma que "o princípio condutor prático deveria ser de que os cidadãos nunca mais precisariam preencher múltiplos formulários ou ir a múltiplos lugares para conseguir informações".

Segundo Davidow (1997) a internet também deve abrir espaços para que o cidadão possa se informar sobre o que acontece nos governos e que possa opinar a respeito, sendo ela uma potencial ferramenta para a democracia e a participação popular na gestão pública.

Serviços públicos na internet e suas implicações na operação

De acordo com Wyckoff (1999) a razão do grande crescimento do comércio eletrônico é que ele impacta diretamente nos custos e na produtividade. Os sites são relativamente simples de fazer e possuem grande capacidade de adaptação.

Wyckoff (1999) comenta que os sites construídos com a finalidade do comércio eletrônico vem ao encontro dos conceitos adotados no Just-in-time, possibilitando uma drástica redução de estoques. Ele mostra que os custos de distribuição podem ser reduzidos entre 50% e 90% para serviços financeiros, softwares e viagens. Essa redução poderá, por analogia, acontecer com os serviços públicos, sem contudo, haver ainda indicadores que apontem quais os percentuais de redução atingidos neste caso.

Os serviços públicos na internet processam basicamente informações. Essas informações estarão ao alcance da mão proporcionando investimentos em serviços do tipo self-service. Neste caso será necessária uma forte atenção para o layout da interface com o usuário, pois é nesse ambiente virtual que devem ocorrer o relacionamento entre o cidadão e as instituições públicas. A fonte de adição de valor do serviço, nessa situação, ocorre na frente do consumidor, através da interface. Segundo Gates (1999) os governos podem usar a Web para criar uma face única para o público, ocultando a complexidade da organização das diversas áreas, aperfeiçoando seus serviços.

De acordo com os conceitos de ergonomia de Interfaces, para que esse relacionamento com o cidadão ocorra de forma eficiente é necessário que a interface seja fácil de usar e útil. Para isso, serão necessários conhecimentos sobre como os usuários executam as atividades e as tarefas, tendo como foco os seus níveis de experiência e interesses. Já nas centrais de atendimento ao cidadão onde ele poderá usufruir de serviços mais complexos o acesso à internet pode ocorrer com o intermédio de funcionários.

Os serviços públicos na internet possibilitam uma constante adaptação às necessidades do cidadão. O layout da interface pode ser flexível, os órgãos podem gerar novos serviços e novas funcionalidades e incluí-los sem maiores problemas operacionais. Isso é viabilizado com o uso de constantes pesquisas de satisfação que podem alimentar banco de dados com os diferentes perfis de usuários e suas necessidades.

A administração da capacidade de processamento pode representar um possível gargalo na prestação de serviços públicos na internet e dependerá de três fatores principais como: a gestão dos equipamentos, o poder de processamento e a velocidade da rede. No estado do Rio Grande do Sul, por exemplo, está prevista a construção de uma infraestrutura própria de rede que transportará dados a velocidades bem superiores às atuais, o que deve viabilizar o tráfego de sons e imagens, constituindo-se em oportunidade de serviços como teleconferências e aulas educacionais à distância interativas.

Uma das maiores vantagens de adotar uma política governamental de prestação de serviços públicos pela internet é a diminuição do volume de pessoas que procuram e congestionam os órgãos públicos. De acordo com Browne (apud Andrade, 1999) o maior objetivo na gestão em serviços é o balanceamento dos dois principais tipos de perdas: tempo ocioso de recursos x espera por parte dos clientes. O tempo que os funcionários gastam no atendimento e no gerenciamento de filas pode ser usado na geração de novos serviços e de novos procedimentos que visem um constante aperfeiçoamento e eficiência dos mesmos.

Os serviços públicos na internet devem proporcionar:

redução de gastos com infra-estrutura e funcionalismo, pois os custos envolvidos para manter uma infra-estrutura física são bastante elevados;

maior sincronia no processo proporcionada pelo uso intensivo da tecnologia da informação;

redução de perdas por transporte já que estas podem ser quase totalmente eliminadas com o uso de infra-estruturas de telecomunicações seguras e estáveis;

redução de perdas por espera já que o serviço estará ao alcance da mão, disponível sempre que for solicitado. As longas filas que normalmente ocorrem em horários de pico poderão ser desconcentradas com uma oferta de horários mais elástica e flexível;

fácil implementação de controles estatísticos e programas simuladores, pois existem no mercado programas, como o Web Trends, que permitem a geração de relatórios que contém diversas informações sobre o uso dos serviços, que ficam armazenadas nos servidores;

automação das etapas de inspeção e operação, que pode ser suportada por programas específicos.

Os supostos benefícios apresentados merecem o desenvolvimento de pesquisas específicas que quantifiquem e comprovem as afirmações.

Exemplos de serviços públicos na internet

Para demonstrar o que foi exposto até aqui, decidiu-se selecionar algumas iniciativas concretas que exemplificam, na prática, como algumas instituições e governos estão procedendo. Para isso, foi realizada uma busca concentrada em serviços públicos ofertados no Brasil, muito embora ocorram diversos exemplos em todo mundo. Essa busca foi realizada no site Cadê, onde foi dada a palavra chave: "governo". O mecanismo de procura do site encontrou 48 sites de instituições públicas.

Uma observação de todos estes sites levaria muito tempo. Por esta razão, selecionou-se aleatoriamente 5 sites que, de uma maneira geral, ofereciam informações de pouca relevância para o cidadão e muitas vezes de carácter meramente institucional. Isso demonstra que existe um grande potencial para a disposição de serviços públicos úteis na internet. Contudo, existem experiências pioneiras que apontam um crescimento no número de serviços públicos ofertados através da internet. Essa tendência pode ser ilustrada em dois exemplos selecionados: o site da Receita Federal e o site Infoexpress.

O primeiro exemplo, é o site da Receita Federal, que recentemente foi selecionado pela Microsoft (1999) como um dos principais serviços mundiais oferecidos na internet. Também foi escolhido pelo I-best98/99 como um dos melhores sites governamentais do país. Por esta razão foi escolhido para comentários.

De acordo com a Receita Federal (1999), as maiores preocupações com o site eram a segurança, a confiabilidade e o desempenho, este último medido pela capacidade do sistema em suportar grandes picos de transações, especialmente durante os últimos dois dias de prazo para entrega das declarações.

Atualmente, grande parte das declarações de imposto de renda são realizadas através da internet. No último dia de prazo para entrega das declarações, em abril de 1997, foi registrado um total de aproximadamente 600.000 declarações recebidas – aproximadamente 500.000 de pessoas físicas e 100.000 de pessoas jurídicas. No último dia de entrega de pessoa física, a média foi de 10.000 declarações recebidas por hora e de 3 por segundo. De acordo com a Receita Federal, no ano de 1998, mais de 2.7 milhões de pessoas físicas e 1.7 milhões de pessoas jurídicas utilizaram o sistema de declaração via Internet, registrando um

total de 4.4 milhões de declarações eletrônicas. Uma média de mais de 9.000 declarações por dia foram recebidas no início de março de 1999.

De modo empírico, pode-se notar uma redução no número de filas que se formavam nos últimos dias dos períodos de declaração. O gargalo do sistema passou a ser o congestionamento que ocorre na internet, provocando demoras indesejadas. Isso pode ser minimizado com soluções tecnológicas de rápida implementação, através da instalação de um número maior de servidores com distribuição do processamento dos acessos entre eles.

Este serviço constitui-se num grande exemplo para os governos e instituições públicas que desejarem desenvolver serviços públicos na internet. O serviço prestado pela Receita Federal possibilitou uma maior sincronização do serviço, uma redução de despesas operacionais com o correio e formulários, uma agilização do processo, no momento em que reduziu os procedimentos internos de entrada de dados repassando-os aos próprios usuários dos serviços.

É importante destacar, que neste caso, a internet passou a ser o principal canal de comunicação entre o governo e o cidadão e os relacionamentos estabelecidos passam a ser virtuais exigindo cuidados especiais com a segurança dos sistemas. A Receita oferece neste site diversos serviços e informações para pessoas físicas e jurídicas como mostra a figura 01.

Figura 01: Tela com a relação de serviços oferecidos para as pessoas físicas.

O segundo exemplo selecionado é o Infoexpress. Este é um serviço desenvolvido pela PROCERGS (Cia. De Processamento de Dados do Estado do Rio Grande do Sul) que concentra diversos serviços públicos destinados ao cidadão em geral e a segmentos específicos, como é o caso dos advogados, onde estão disponíveis serviços de consulta e acompanhamento aos processos no Judiciário.

O diferencial deste serviço está no fato de que paga-se uma taxa, de acordo com o uso. Inicialmente o Infoexpress estava disponível apenas aos usuários do provedor de internet Via RS pertencente à mesma empresa. Hoje, o Infoexpress está apto ao uso em outros provedores.

De acordo com dados da PROCERGS (1999), gerados pelo software Web Trends que emite relatórios com dados sobre o uso do serviço, o Infoexpress 50.906 visitas à sua página inicial (figura 02) entre 03 de maio e 06 de agosto de 1999. Estas visitas eram originadas em 97,77% por assinantes do provedor Via RS. A medida em que outros provedores colocam os serviços disponíveis em seus sites há uma tendência de crescimento no volume dos acessos.

Figura 02: Página inicial do Infoexpress

Segundo dados da PROCERGS (1999) o Infoexpress apresenta uma média de 505 usuários nos dias úteis. A média de usuários nos finais de semana é de 231. O dia mais ativo é a terça-feira. Outro dado importante, consiste no índice de 19,12% de usuários que utilizam o serviço fora do horário comercial, compreendido entre 18:01 e 7:59. Isto evidencia que os serviços públicos na internet estendem o horário de funcionamento para até 24h por dia, durante todos os dias da semana, possibilitando uma ampliação dos serviços para além do horário comercial. O serviço ao alcance da mão também diminui o tempo gasto com o deslocamento, trazendo maior comodidade aos usuários.

Na tela principal (figura 02) o usuário pode escolher entre serviços de consulta a veículos, IPERGS (Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul), processos do Judiciário e informações jurídicas. Para a inclusão de novos serviços é necessário incluir novos itens na interface, além de definir o diálogo com o usuário. Isso pressupõe um elevado índice de automação e informatização dos órgãos governamentais. Também deve haver um direcionamento dos esforços dos funcionários públicos no sentido de gerar novos serviços que beneficiem aos cidadãos. Isso deveria estar dentro das diretrizes estratégicas de governo.

Vários estudos podem ser desenvolvidos no sentido de criar metodologias que incentivem e agilizem a transposição dos serviços públicos para o meio virtual existente na Internet.

A lista com as opções disponíveis ao cidadão sobre informações judiciárias (figura03), só permite acesso aos profissionais devidamente cadastrados, como é o caso dos

advogados. Nesses casos, os investimentos em segurança dos procedimentos podem ser elevados.

Considerações Finais

No sentido de minimizar as discrepâncias existentes entre aqueles que dispõem do acesso a internet e os excluídos, os governos devem ter papel pró-ativo para resolver o problema, desenvolvendo uma sociedade da informação onde todos possam participar. Para isso, mais do que criar e implantar serviços na internet é preciso garantir o acesso ao maior número de cidadãos.

Os esforços de muitos funcionários públicos no atendimento direto ao cidadão através das formas convencionais, podem ser deslocados para atividades de criação e desenvolvimento de novos serviços públicos úteis e de novos procedimentos que busquem facilitar e desburocratizar o dia-a-dia da sociedade. É a transferência dos funcionários públicos para o trabalho de pensar novas formas de melhorar a vida do cidadão.

Muitos estudos podem ser desenvolvidos para comprovar a viabilidade operacional dos serviços públicos através da internet. O contato dos usuários com os serviços deve ocorrer através da interface gráfica, por isso ela deve receber atenção especial, podendo ser implementados e adaptados conceitos ergonômicos e de design buscando facilitar a comunicação com o usuário.

Os exemplos apresentados são boas iniciativas que comprovam o potencial dos serviços públicos na internet e suas implicações positivas quanto a sua operação, trazendo benefícios reais para os cidadãos e ao governo que pode aprimorar seus processos e reduzir custos operacionais.

Gates (1999) afirma que " tornando-se conscientes do poder da Web, os cidadãos não mais aceitarão a idéia de que serviços públicos devem ser apenas quase bons." Se o governo, que é geralmente a maior "empresa" de qualquer país, for um líder no uso da tecnologia, automaticamente melhorará as aptidões técnicas da nação e impulsionará a mudança para a sociedade da informação.

Referências bibliográficas

Andrade, Aurélio L. Apostila da disciplina: Tipologia em serviços

Engenharia de Produção, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1999.

Bull Research Bull: E-government target not practical say top civil servants.

M2 Communications Presswire, Coverty. Junho/1999.

Cade?. Estatísticas de utilização do Cadê?

[Http://www.cade.com.br/media/estatisticas.htm](http://www.cade.com.br/media/estatisticas.htm), julho/1999.

Computerworld. Commerce by numbers

<http://www.computerworld.com/home/Emmerce.nsf/all/bus>, 14/07/99.

Davidow, William. Is the Internet good for democracy?

Forbes, New York, outubro 1997.

Forrester Research Forrester Findings- Internet Commerce.

<http://www.forrester.com/er/press/forrfind/0,1768,0,ff.htm>, 19/07/99.

Gates, William H. A empresa na Velocidade do Pensamento.

Companhia das letras, São Paulo - SP, 1999.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística Indicadores Sociais Mínimos.

<http://www.ibge.org/informações/indicadoresminimos/tabela2.htm>, 19/07/99.

IBOPE Ibope Interact/Digital – Pesquisa Internet Brasil.

http://www.ibope.com.br/digital/pd_wef02.htm , junho, 1999.

Lévy, Pierre. Cibercultura

Editora 34, São Paulo – SP, 1999.

Microsoft Corporation. Brasil é Pioneiro na Declaração de Impostos via Internet

<http://www.speed-of-thought.com/additional/brazil2.html>, 04/08/99.

Miers, Derek e Hutton, Graham. The Strategic Challenges of Eletronic Commerce.

Enix Consulting <http://www.enix.co.uk/electron.htm>,14/07/99.

Nações Unidas. Development Programme – Human Development Report

Oxford University Press, 1999.

Venetis, Tom Ontário government reinventing itself throught e-business.

Computer Dealer News, Willowdale. Maio/1999.

PROCERGS Via-RS Stats - Relatório www.infoexpress.com.br

Web Trends - Web Log Analyzer Report, 06/08/99.

Wyckoff, Andrew The Economic and Social impact of Eletronic Commerce

Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), 1999.

*Mestrando em Engenharia de Produção UFRGS, Especialista em Marketing pela ESPM (Escola Superior de Propaganda e Marketing). Designer formado pela UFSM (Universidade Federal de Santa Maria). Trabalha na PROCERGS (Cia. de Processamento de Dados do Estado do Rio Grande do Sul) na área de Tecnologia para Sistemas de Informação. É docente no curso de Design da ULBRA (Universidade Luterana do Brasil).

Fonte: <http://www.infojus.com.br/area1/alex1.html>