

GOVERNO ELETRÔNICO: um estudo sobre as possibilidades de participação do cidadão

*Richard Medeiros de Araújo**
*Maria Arlete Duarte Araújo***
*Jomária Mata Lima Alloufa****
*Alba Oliveira Barbosa Lopes*****

RESUMO:

Este estudo objetiva compreender o governo eletrônico e as possibilidades de acesso do cidadão ao Estado virtual no universo do governo eletrônico na Secretaria Estadual de Tributação do Rio Grande do Norte. Para dar suporte ao estudo de caso adotaram-se os modelos teóricos dos autores Chadwick (2003) e Stanley e Weare (2004) para discutir a questão da participação em si e Gant e Gant (2002) para analisar o site do órgão. Através de uma pesquisa exploratória e descritiva, dentro de uma abordagem qualitativa, foi aplicada uma entrevista semiestruturada com o gerente de tecnologia da informação, responsável pela gestão da plataforma de e-government. Após a entrevista, surgiram duas categorias: ferramentas tecnológicas e participação digital do cidadão. Dentre os resultados encontrados destacam-se: a ausência de ferramentas que proporcionem a participação efetiva do cidadão; o foco não é o cidadão quando se trata da estrutura de governo na web, mas diminuir as dificuldades dos técnicos da burocracia; a não visualização da democracia eletrônica como um meio de gestão da máquina pública. Conclui-se que se faz necessário uma mudança na lógica tecnológica e administrativa da Secretaria no que concerne à relação entre a participação digital do cidadão e o exercício do controle social e uma melhoria na gestão das informações e dos próprios serviços eletrônicos de forma a alcançar a eficiência e eficácia com o uso da ferramenta eletrônica.

Palavras-chave: Governo eletrônico. Democracia eletrônica. Democracia - Cidadão. Tecnologia da informação

* Doutor em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasil. Professor do Centro Universitário Facex, Brasil. E-mail: richardmaraujo@uol.com.br.

** Doutora em Administração pela Fundação Getúlio Vargas, Brasil. Professora do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasil. E-mail: arletearaujo@natal.digi.com.br.

*** Doutora em Ciências da Educação pela Université de Paris X - Nanterre, França. Professora do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasil. E-mail: jalloufa@yahoo.com.br.

**** Doutoranda em Administração pelo Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasil. Professora do Instituto Federal de Pernambuco, Brasil. E-mail: albarbosa@ig.com.br.

I INTRODUÇÃO

Conceituar governo não é fácil, pois as suas funções, obrigações diversas e deveres legais para com toda a sociedade são inúmeras. Meirelles (1990) definiu governo como um conjunto de poderes e órgãos constitucionais, constituindo-se, em sentido material, o complexo de funções estatais

básicas e, em sentido operacional, a condução política dos negócios públicos. No bojo dessa discussão, o governo tem a finalidade de gerir o bem-estar social da sociedade, procurando melhorias constantes para que todas as pessoas consigam viver com um padrão digno de qualidade e por outro lado criar mecanismos de apoio às economias geradoras de equilíbrio socioeconômico.

Dada a complexidade da relação governo-cidadão, em especial quanto à questão do contato e o sentimento por parte do cidadão em sentir a presença do Estado, somado aos avanços proporcionados pelas técnicas de gestão organizacional, a administração pública vem procurando incorporar novos modelos de gestão que visam facilitar essa associação e atender às necessidades e demandas da sociedade. Nesse universo, a utilização das novas tecnologias de informação e, em especial, o que hoje se denomina de governo eletrônico tem alterado de forma significativa a relação dos cidadãos com o Estado. Num primeiro momento as tecnologias de informações deram suporte ao Estado em melhorar seus controles administrativos, em especial pós-1995, com a proposta de reforma do Estado brasileiro, onde o lema era “cidadão como centro de tudo”, e a busca pela qualidade do serviço ao cidadão uma preocupação constante (COUTINHO 2000). E, mais recentemente, com a adoção de múltiplas formas de relacionamento com o cidadão a partir da adoção de programas que se apoiam fortemente no uso das tecnologias de informação e que valorizam a ideia de transparência, de publicização, de interatividade.

A partir de 2000, dando continuidade à política de disponibilizar serviços públicos pela internet, o Governo Brasileiro passou a difundir o Programa de Governo Eletrônico, com foco pautado em três vertentes: interação com o cidadão, gestão interna e integração com parceiros e fornecedores. O Programa é gerido pelo Comitê Executivo do Governo Eletrônico (CEGE) que passou a ter o objetivo de formular políticas para a área. Em 2003, foram criados no âmbito do CEGE oito Comitês Técnicos, mas nenhum tratava explicitamente da participação do cidadão (meio ou espaço social de manifestação). Ao longo dos anos, o Governo Federal produziu documentos que serviram de guia para sua gestão e de orientação para os Estados e Municípios que tivessem interesse em partilhar do *e-government*, a exemplo das publicações como cartilha de usabilidade dos *sites*, Diretrizes Gerais do Governo Eletrônico, além de portarias, instruções normativas e resoluções que objetivam padronizar alguns aspectos e gerar mais sintonia com a funcionalidade que deve ser proporcionada ao cidadão-usuário.

Ainda na perspectiva do Governo Brasileiro, diversos programas vêm sendo implementados, facilitando a execução das ações governamentais e como consequência, estas estão chegando com maior qualidade junto ao cidadão. Tem-se o projeto de compras eletrônicas, E-ping Arquitetura de Interoperabilidade, E-Pwg (padrões da web), Redes Sociais do Governo, Gestão de domínio, dentre outros, que estão associados direto ao cidadão ou que fazem a interface no contexto do *e-gov* para culminar com a possibilidade de participação tanto dos agentes implementadores das políticas quando recebedores dos serviços, dinamizando e democratizando o acesso as informações, tendo como eixos norteadores, três vertentes: o atendimento ao cidadão, melhoria da gestão interna do Governo e integração entre parceiros e o Próprio governo (BRASIL, 2010).

O governo eletrônico possibilita, dentre outras coisas, mecanismos de participação do cidadão, desde o acesso aos serviços até o conhecimento dos gastos públicos. Conforme observa Hirst (2000) a estrutura do Estado deve propiciar novos canais de participação, e porque não dizer, parceiras entre o setor público e o privado, gerando assim um aumento da expressão social e com isso materializando o que é uma exigência mínima dos preceitos constitucionais brasileiros, em que se discute o tratamento isonômico dos cidadãos e a participação de indivíduos sem poder econômico expressivo, mas com poder social de intervir na gestão pública. Assim, deve estar no universo do *e-gov* a preocupação com a dimensão da democracia eletrônica capaz de permitir que todo cidadão ao interagir com o governo via *web* possa exercer a sua capacidade participativa das mais diversas formas, seja acompanhando a gestão dos recursos do órgão, demandando serviços eletrônicos ao tempo em que o gestor público concebe o ato democrático da expressão popular como uma indicação mediadora das próprias práticas de gestão dos que fazem o governo eletrônico.

Takahashi (2000) relata que a partir do ano de 1995, paralelamente com o *boom* da internet no país, aumentou - consideravelmente - a quantidade de *sites* do Governo Federal na rede. Hoje, esse cenário já é uma realidade na maioria dos estados e grandes municípios (capitais) onde as exigências dos cidadãos

para atendimento de suas necessidades e as do próprio Estado em melhor gerir sua burocracia demandam tal profissionalização. Entretanto, existe a necessidade de ir mais além e abarcar o que Bolívar *et al* (2007) chama de ferramenta de fiscalização de aplicação dos recursos públicos.

Verdegem e Verleye (2009) observam que as ações de governo eletrônico vêm sendo questionadas no que concerne aos serviços fornecidos eletronicamente ao cidadão, pois - muitas vezes - o ponto principal tem sido a questão da tecnologia e não as reais demandas sociais. Para investigar isso, esses autores propuseram um modelo de avaliação do governo na rede virtual que resultou nas variáveis: comunicação sobre os serviços disponíveis, segurança na informação, ajuda/guia de orientação, contato pessoal e integração. O Estado tem seus próprios interesses e sua entrada na configuração do *e-gov* também carrega intrinsecamente duas vertentes: tecnológica e de gestão que, muitas vezes, não ficam transparentes para o cidadão, dificultando assim um controle social mais eficiente da administração pública. Em especial, por ser comum o Estado exercer suas funções constitucionais, desde operações de regulação, passando pela gestão das receitas oriundas dos tributos e contribuições até os atendimentos de finalidade social como as políticas sociais.

Apesar de avanços o estudo feito por Pinho (2008) a partir de uma análise exploratória de 10 *sites* das maiores capitais brasileiras sobre a democracia eletrônica evidenciou-se que ainda não é um forte das estruturas dos governos eletrônicos o gerenciamento de mecanismos de participação efetivos, ficando - muitas vezes - os portais como um local de exposição das legislações e conteúdos ligados aos órgãos analisados. Agora, com a publicação da Lei Nº 12.527/2011, Lei da Informação, que disciplina os órgãos da administração direta e indireta, passam todos a ter obrigação a dar acesso a todas as informações referentes às práticas e serviços públicos ofertados à sociedade, a punições diversas pelo descumprimento da Lei (BRASIL, 2011), abre-se a possibilidade de ampliação da participação do cidadão tornar-se mais efetiva. Ou seja, se antes havia dificuldades burocráticas para materializar a participação do cidadão nas diferentes experiências de governo eletrônico, a própria burocracia deve se adaptar para atender

às demandas informacionais do cidadão em tempo, de forma eficiente e com controle digital.

No caso do Estado do Rio Grande do Norte é de responsabilidade da Secretaria de Administração e Recursos Humanos gerir a política de tecnologia da informação de todos os entes estatais. Não se vislumbra uma política de governo eletrônico formalizada, existe sim uma preocupação em uniformização dos *layouts* das páginas das Secretarias e demais estatais, mas não deixa evidenciada a preocupação necessária requerida pelo *e-gov*. Nesse universo de discussão encontra-se a Secretaria de Tributação do Estado do Rio Grande do Norte - SET/RN, cujo arcabouço de responsabilidades é distinto, pois atende diretamente ou indiretamente ao cidadão, através do controle jurídico-legal de todos os potiguares no controle e coleta dos impostos (receitas públicas).

A SET/RN possui *site* há mais de 10 anos e como tal já incorporou a lógica básica do *e-gov*, pelo menos no que concerne à presença do Estado na *web*. No entanto, não há ainda conhecimento sobre as práticas que os gestores dessa Secretaria se utilizam no contexto do governo eletrônico em todas as suas possibilidades. Para Helbig *et al* (2009) independente da visão que seja dada na análise de um governo eletrônico, seja na linguagem dos analistas de TI ou dos técnicos governamentais, os estudos devem colocar como centro de discussão a participação do cidadão de forma bidirecional, ou seja, têm-se uma estrutura geradora de receitas com uma grande "capilarização" física e na grande rede, mas sistematicamente não se sabe em que *status* se encontram as ações do governo eletrônico dessa Secretaria, em se tratando da participação sociopolítica do cidadão como um agente alvo das políticas públicas, fiscal das ações do Estado e um avaliador da qualidade dos serviços recebidos, ou seja, a gestão deve começar com ele e terminar nele, pois sua participação é a dimensão equalizadora para se discutir elementos como a governança. Assim, o objetivo do artigo é compreender como o *e-gov* está estruturado (tecnologia e gestão) na Secretaria de Tributação de maneira a possibilitar a materialização da *e-democracy*, entendida como a participação do cidadão nas decisões da própria gestão pública.

Este artigo está estruturado da seguinte forma: em primeiro lugar, são apresentados

os conceitos necessários à compreensão sobre governo eletrônico e as possibilidades de acesso do cidadão ao Estado virtual; em segundo lugar, discute-se a metodologia de abordagem do tema; em terceiro lugar, analisam-se os dados do portal da Secretaria de Tributação do RN tendo como foco os itens de abertura, adequação ao demandante, usabilidade e transparência, características que permitem realizar a avaliação da estrutura de governo eletrônico quanto à participação do cidadão; e, finalmente, tecem-se as considerações finais do estudo.

2.1 O governo eletrônico

O governo eletrônico é uma estratégia pela qual o Estado se utiliza das tecnologias (Internet, extranet, intranet e outras) com o objetivo fim de disponibilizar para a sociedade melhores condições de acesso à informação (dita como pública) e serviços governamentais, ampliando seus serviços e oferecendo oportunidades de participação da sociedade na construção da democracia. Não se pode falar em *e-governo* sem falar em *e-democracia*.

Fugini, Pagamici e Maggiolini (2005) discutem que para compreender o uso da tecnologia da informação é necessário o entendimento das funções da administração pública, que passa pelas funções da administração interna, momento em que os recursos disponibilizados são geridos, funções da produção de serviços para as várias categorias de cidadãos (pessoas físicas, jurídicas e o próprio Estado) e as funções do governo em si (da coletividade e do território de competência), através de instrumentos que vão desde planos reguladores urbanísticos às leis que regulamentam o mercado de trabalho, por exemplo.

Jóia e Cavalcante Neto (2004) dissertaram sobre as seguintes formas de relacionamento do governo eletrônico com os diversos atores: 1) negócios (*business*) para o governo (B2G); 2) governos para os negócios (G2B); 3) cidadão para o governo (C2G); 4) governo para o cidadão (G2C); 5) governo para investidor; 6) investidor para o governo; e 7) governo para governo (G2G). Jardim (2001) considera que o governo eletrônico pode ampliar a efetividade dos governos em quatro aspectos:

- será mais fácil para a sociedade ter suas perspectivas consideradas pelos governos na (re) definição de políticas públicas;
- a sociedade poderá obter melhores serviços das organizações governamentais, por exemplo, através de atividades desenvolvidas *on-line*;
- a sociedade contará com serviços mais integrados porque as diferentes organizações serão capazes de se comunicar mais efetivamente entre si; e
- a sociedade será melhor informada porque poderá obter informação atualizada e compreensível sobre o governo, leis, regulamentos, políticas e serviços.

Schubert e Hausler (2001) concebem governo eletrônico como a inclusão na missão governamental de criação de um quadro jurídico válido para o uso efetivo da mídia eletrônica em uma sociedade, bem como a aplicação nesses meios de comunicação para os contratos públicos, serviços para as empresas e os cidadãos e a gestão do mercado interno. Esse conceito perpassa por todos os constructos possíveis que abarcam os atores envolvidos no processo de democracia eletrônica. Os autores propõem que o *e-gov* tem duas dimensões analíticas: a primeira é a de dotar a economia de estrutura legal que dê suporte ao comércio eletrônico (e suas transações) e a segunda é a de aperfeiçoar as tarefas do próprio governo, dentro da lógica gerencialista, tornando as atividades governamentais menos dispendiosas e mais otimizadas.

A ideia que se tem quando um governo se situa no governo eletrônico é que toda sua estrutura deve estar à disposição da sociedade e deve se constituir mais do que uma simples ferramenta de comunicação, na verdade é o Estado em ação digital.

É interessante destacar a visão de Pereira (1998), que define o governo eletrônico como um reflexo da sociedade, ou seja, algo solicitado e instigado pela população. No entanto, no contexto atual, percebe-se que somente foi uma necessidade de uma minoria que já estava ligada à grande rede, uma vez que a maior parte da população que indiferentemente de qualquer estratificação também precisa e poderia se utilizar dos serviços oferecidos pelo governo, muitas

vezes não o faz por falta de acesso à tecnologia. No caso brasileiro, mais da metade da população não tem acesso a computador, muito menos a *web*. Nesse diapasão, percebe-se que decorreram avanços na entrada do Governo na *web*, cada um em sua velocidade e atendendo aquilo que

cada gestor público considera como relevante. Nesse sentido, as Nações Unidas (2003) criaram uma caracterização de estágios de estruturas de governo eletrônico, de maneira que se possa identificar a lógica que suporta a estratégia de TI dos governos na grande rede.

Quadro 1 - Modelo de Medição de Presença na Web - Nações Unidas

ESTÁGIO	CARACTERÍSTICAS
Presença Emergente	Presença na <i>web</i> por meio de um <i>website</i> oficial, um portal nacional ou uma <i>home page</i> oficial; <i>links</i> para os ministérios do governo, governos estaduais e locais, administração indireta; informação é limitada, básica e estática.
Presença Aprimorada	Serviços <i>on line</i> são aprimorados para incluir bases de dados e fontes de informações atuais e arquivadas, como políticas, leis e regulação, relatórios, informativos e bases de dados para serem baixadas pela Internet. O usuário pode procurar por um documento e há função de ajuda e um mapa do sítio é disponibilizado.
Presença Interativa	Provisão de serviços <i>on line</i> do governo entra no modo interativo; facilidades para <i>download on line</i> ; <i>link</i> seguro; facilidade de assinatura eletrônica; capacidade de áudio e vídeo para informação pública relevante. Os servidores públicos podem ser solicitados via e-mail, fax, telefone e correio. O sítio é atualizado com grande regularidade
Presença Transacional	Usuários têm condições de conduzir transações <i>on line</i> , como pagar multas por transgressões no trânsito, impostos e taxas por serviços postais por meio de cartão de crédito, bancário ou de débito. Há algumas facilidades para licitar <i>on line</i> em contratações públicas via <i>links</i> seguros.
Presença em Rede	Estrutura G2C (governo para cidadão) baseada em uma rede integrada de agências públicas para a provisão de informação, conhecimento e serviços. A ênfase está no <i>feedback</i> para o governo. Um formulário de comentário na <i>web</i> é disponibilizado. Um calendário de eventos governamentais futuros existe com um convite do governo à participação. Governo solicita <i>feedback</i> por meio de mecanismos de pesquisa de opinião <i>on line</i> ; fóruns de discussão; e facilidades de consulta <i>on line</i> .

Fonte: Nações Unidas (2003, p.137)

A perspectiva é a de que todo modelo de *e-government* consiga chegar ao último estágio que é a presença em rede abordada pelas Nações Unidas, uma vez que é nesse formato que o cidadão pode, de fato, participar interativamente da gestão do Governo fazendo proposições e através de mecanismos informacionais avançados trocar experiências com outros cidadãos e como resultado, deixar o Estado mais sensível às mudanças necessárias e convenientes. Não é viável, atualmente, compreender o estágio da presença emergente, pois só se aceitaria tal comportamento quando não existissem históricos bem como quando o cidadão e sua ação em participar não fossem colocados em discussão como item importante na administração pública no bojo da democracia eletrônica.

Em seus estudos, Backus (2001) mostra casos em que os países estão trabalhando o *e-government*: o caso da África do Sul que tem como objetivo alcançar o G2C (*government to consumer*) com qualidade, mesmo ainda existindo uma grande carência de tecnologia nas cidades da área rural e o cenário estrutural não seja um dos melhores. Outro caso é o de Peru, onde o desenvolvimento está focalizado nos contextos G2G (*government to government*) e G2B (*government to Business*), com a ideia de diminuir a pobreza nas áreas rurais no qual acontece um entrelaçamento entre os usuários, os municípios envolvidos e a iniciativa privada. Barbosa *et al* (2007) traz a baila que a estrutura de governo eletrônico é delineada por cinco grupos sociais, com capacidade de mudanças e realinhamentos no campo tecnológico, a saber: gestores públicos, equipe de responsáveis pelo processo de implementação, políticos executivos, empresas e cidadão. Nessa perspectiva, o cidadão surge num patamar de igualdade no contexto da governança e monitoramento.

Koh *et al* (2008) apresenta uma estrutura de análise de governo eletrônico a partir de três níveis: o primeiro é denominado de uso informacional em que as organizações públicas buscam divulgar informações para educar, entreter, influenciar, ou alcançar os seus cidadãos; o segundo nível é denominado de transacional em que ele suporta uma sequência coordenada de atividades do usuário e do sistema de prestação de serviço e valor da transferência; e, por último, o operacional quando uma agência de governo oferece um novo mecanismo para a realização

de operações de negócios através da integração de sistemas, recursos humanos e outros recursos em redes sinérgicas. A perspectiva dos autores é a da investigação aprofundada das páginas dos governos verificando o que de fato está voltado para facilitar a vida do cidadão e até do próprio governo em sua gestão de processos internos, sem esquecer a real finalidade ou lógica que é a de gerar possibilidade de que o cidadão em todos os seus contextos participe da administração pública, sob todos os prismas possíveis, pois isso é condição *sine qua non* para o controle social e o aperfeiçoamento da própria ação do Estado. Vaz (2003) discorre que o está sob a égide de dois desafios, o primeiro se traduz no contexto da operacionalidade, no campo da busca pelo Estado transformado, moderno administrativamente, o segundo está imbricado com as características dos servidores, sua qualificação profissional e a presença da desigualdade social.

Dito isto, toda estrutura no governo eletrônico deve ser posta em convergência com os caminhos que levem o cidadão a poder exercer a cidadania e fazer parte do processo democrático, desde tomar conhecimentos das ações de cada organização pública, passando pelos mecanismos de controle social até a instância na qual o cidadão possa contribuir com as decisões públicas. Isso tem muito que avançar, pois como observaram Santos e Reinhard (2011) há uma tendência de disponibilização dos serviços muito mais baseada no ponto de vista de oferta por parte do governo do que pela demanda dos usuários. “Embora, por exemplo, tanto a urna eletrônica como a declaração de imposto de renda tragam benefícios para a sociedade, estas foram iniciativas adotadas muito mais para responder a questões de contexto internacional (no caso da primeira) e controle interno (no caso da segunda) do que para atender a solicitações e/ou expectativa dos usuários” (SANTOS; REINHARD, 2011, p. 13).

2.2 A e-democracy como meio de ação

Para Moises (2008) a democracia é um sistema que envolve os termos competição eleitoral, participação e contestação pacífica do poder, implicando, assim, um regime democrático como composto de: 1) direito dos cidadãos em escolher seus governantes, sendo estas eleições livres e abertas; 2) liberdade de

expressão, reunião e organização; e 3) acesso a fontes alternativas de informação sobre a ação de governos e a política em geral.

A democracia relacionada com a participação civil na política é tratada por Gomes (2005) como uma possibilidade de análise em escalas distinta de três tipos. A primeira é denominada de moderada, na qual o cidadão participa através da manifestação nos debates de temas políticos relevantes, passando pelas manifestações populares em todas as suas dimensões, passando pela mobilização e pressão junto aos políticos.

A segunda é enquadrada como mais radical, pois representada por modelos em que se verifica a intervenção da opinião e da vontade civil na decisão política relevante no Estado. Nesse caso, a fronteira, preservada integralmente no grau mais moderado da escala, entre sociedade civil e sociedade política, entre mandantes e tomadores de decisão, torna-se mais difusa, e às funções “opinião”, “demanda de explicação” (o ato dos mandantes a que corresponde a “prestação de contas” dos mandatários em regimes republicanos) e “manifestação” acrescenta-se a função “interferência na decisão política”.

A terceira e última abordada por Gomes (2005) é a participação direta, denominada de democracia direta, na qual as representações políticas passam a inexistir e as funções dos políticos passariam a ser incorporadas integralmente à sociedade civil. O autor avança mais e discute a democracia digital conceituando-a como a “democracia digital” (e outros verbetes concorrentes). É, nesse sentido, um expediente semântico empregado para referir-se à experiência da internet e de dispositivos que lhe são compatíveis, todos eles voltados para o incremento das potencialidades de participação civil na condução dos negócios públicos. Tudo isso, proporcionado pela instalação e adoção de práticas de governo eletrônico.

Costa (2004) define o *e-gov* como uma estrutura baseada em seis pilares: regulamentação (preenchimentos de formulários de papéis do governo *on-line*), recolhimento de impostos e taxas, governo-empresa, compras eletrônicas, governo padrão (intranet) e democracia direta, sendo sua finalidade a de melhorar a qualidade dos serviços públicos. Nesse bojo a internet

propicia contato direto do Estado com o cidadão e gera oportunidade de participação imediata.

Para Topscott (1997), o *e-gov* foi uma febre na América do Norte, em especial nos Estados Unidos e Canadá, tendo não diferentemente da filosofia do *e-government* brasileiro, a função de facilitar a vida da sociedade - estendendo alguns serviços às pessoas pela *web*, transformando radicalmente a circulação de informações governamentais (seja internamente através da intranet, interligando digitalmente órgãos públicos, ou externamente através dos *sites* públicos disponibilizando o acesso aos indivíduos com um simples clique), minimizando os dificultadores de tempo e distância demandada pelo cidadão. Entretanto, não necessariamente se alcançou o que o Bolívar *et al* (2007) observam sobre a busca dos governos em possibilitar maior democracia, participação do cidadão através da criação de novos espaços públicos, como consequência tornando o governo transparente e os respectivos sistemas de gestão mais eficientes.

Para Gant e Gant (2002), a construção, manutenção e avaliação de portais governamentais demandam o cuidado com três níveis de complexidade: publicação da informação e direcionamento para as páginas oficiais existentes, transações por meio de uma única agência e necessidade de integração entre múltiplas agências. Esses níveis culminam com o conceito de funcionalidade, que se caracteriza na identificação de no mínimo pelo menos quatro itens: abertura, adequação ao demandante, usabilidade e transparência. A característica de Abertura está relacionada ao prazo durante o qual um *site* oferece informações e serviços compreensíveis e mantém comunicação oportuna com todo o público (do servidor público ao cidadão). A Adequação a cada demandante destaca a gestão de conteúdos, criação, manutenção e atualização, somada ao *layout* e interface específica para determinado tipo de usuário (um beneficiário de uma política social). A característica de usabilidade refere-se ao conforto com o qual os usuários podem acessar e navegar pelo *site* e Transparência indica o grau de confiança com a qual o usuário pode assegurar-se da legitimidade ou veracidade do conteúdo do portal. Estas quatro características permitem realizar a avaliação da estrutura do governo eletrônico quanto à participação do cidadão.

O impacto da adoção de qualquer governo eletrônico como afirma Backus (2001) passa por impactos necessários que geralmente se transformam em obrigações e adaptações como, por exemplo, o uso do e-mail, visto que algumas pessoas não tratam essa ferramenta de comunicação como qualquer outra e merece ser respondido em tempo real.

Outro ponto abordado pelo autor diz respeito à necessidade de que todos os conteúdos estejam atualizados diariamente. Um terceiro ponto destacado trata dos recursos humanos e a necessidade de treiná-los e desenvolver uma cultura de acoplação dessa nova tecnologia com uma percepção de instrumento facilitatório e um

clima de confortabilidade no intuito de que o processo de implementação e operacionalização ocorra sem muitos gargalos, de forma que - estruturalmente - gestão e tecnologia permitam ao cidadão estar no processo decisório ou poder fomentar possibilidades de governança. O último item está relacionado à segurança e a privacidade dos sistemas, afinal, tudo que está disponível na internet tem de ser protegido contra *hackers* e *crakers*.

Castor e José (2001) relatam que o *e-gov* tem a capacidade de revolucionar vários processos simultaneamente e conseqüentemente viabilizar estruturalmente a participação cidadã, conforme se pode constatar no Quadro 2.

Quadro 2- Formas de revolução proporcionada pelo *e-gov*

PROCESSO	DESCRIÇÃO
A prestação de serviços públicos	Na medida em que a TI viabiliza a introdução do conceito de <i>one-stop shopping</i> na área pública, permitindo ao cidadão que solicite serviços de diferentes organizações governamentais no mesmo local físico, esse avanço irá evitar que o interessado tenha de se deslocar entre diferentes repartições e agências em busca de um histórico escolar, uma segunda via de documento, uma solicitação de autorização ou permissão e assim por diante;
Tomada de decisões administrativas complexas	Os princípios e a tecnologia do <i>e-government</i> podem ser aplicados à tramitação de processos administrativos complexos, que envolvem a audiência, juntada de documentação e opinião de diferentes áreas administrativas. Nesses processos, como é evidente, boa parte do tempo de tramitação e de decisão está condicionada pela velocidade com que os documentos instrutivos transitam em segurança de uma área para outra e, portanto, os prazos para a tomada de decisões administrativas podem ser encurtados;
A logística dos governos	Pode ser profundamente alterada pela utilização da <i>Web</i> na divulgação e publicidade das intenções e decisões de compras e contratações dos governos (o <i>e-procurement</i>) que, até então, demandariam extensiva e onerosa cobertura de imprensa como é o caso das licitações;
Processo político-administrativo	Cuja promessa de radical modernização se funda na viabilização de mecanismos de consulta pública e plebiscitária <i>on-line</i> , na realização de audiências públicas, na coleta de opiniões de grupos interessados em determinados assuntos, bem como no reforço do controle público sobre os gastos governamentais, mediante a facilitação do acesso do cidadão e de suas organizações intermediárias ao acompanhamento dos atos e gastos dos governantes.

Fonte: Adaptado de Castor e José (2001)

O quadro 2 traz à tona a funcionalidade proporcionada pelo governo eletrônico. Por um lado fomenta nos usuários da *web* uma proximidade com os serviços públicos *on-line*, agilizando essa interação e facilitando a vida dos cidadãos, ao mesmo tempo traz o mecanismo de legitimação subjacente, uma vez que dá livre conhecimento às próprias ações do Estado. Paralelamente, o próprio Estado passa a ter um suporte em sua gestão diminuindo os processos administrativos e ao mesmo tempo reduzindo as dificuldades de controle, possibilitando uma maior eficácia governamental.

Para Stanley e Weare (2004) a e-democracia está ligada à participação política dos cidadãos, ou seja, à sua capacidade de proximidade com o centro decisório do Estado sejam através de fóruns de discussões, encaminhamentos para ações diretas (sugestões) ou outras formas de participações virtuais, criando assim formas de envolvimento com o cidadão. Na visão de King (2005), a democracia evoluiu das paredes da Grécia antiga onde apenas poucos participavam e de maneira benevolente e paternalista, independentemente da situação política, social e econômica, passam a ter o direito em expor suas ideias, defender suas causas individuais suportadas pelos interesses coletivos e como resultado final reorientar o direcionamento das ações dos organismos públicos para gerar e agregar mais valor à ação governamental.

No Brasil, ainda não se pode falar de “grande democracia eletrônica”, especialmente pelo fato de que poucas pessoas têm acesso à internet. Mesmo assim os governos podem tornar as instituições mais transparentes e ajudar os cidadãos a obter acesso à informação pública e ampliar a sua participação nos processos democráticos. Nessa discussão se coloca em cheque o fato de que *e-gov* não necessariamente significa democracia participativa. Netchaeva (2002) apresenta o conceito de democracia, que passa pela participação e governabilidade:

Em suma, podemos caracterizar a democracia como igualdade e liberdade. Democracia é a sociedade ideal, onde todos os cidadãos decidem juntos como esta sociedade deve ser executada e governada. Em um Estado democrático, cada cidadão tem o direito de participar, fazer perguntas e receber respostas, para ter seu próprio ponto de vista e opinião. Democracia

real é possível somente quando todos os indivíduos tomam parte em todos os aspectos da vida política, social e econômico. Desse modo, o princípio da participação é fundamental para o conceito de democracia é a governabilidade democrática. A democracia direta teoricamente é a forma ideal de participação do povo. (NETCHAEVA, 2002, p. 5)

Pinho (2008) ao estudar a questão da democracia digital em dez *sites* de governos estaduais brasileiros faz uma consideração importante:

O que se observa é que os portais, de uma maneira geral, têm recursos tecnológicos adequados, existem boas condições de navegação, de busca de informações. Assim, a tecnologia parece não ser um problema. No entanto, alguns portais poderiam ser melhorados em termos de comunicação e da disponibilização das informações, o que demandaria um esforço aparentemente apenas tecnológico, e que, no fundo, representaria um compromisso de respeito com a comunidade. O que os portais se ressentem, realmente, é de uma maior interatividade, podendo-se inferir que as relações que se estabelecem são fundamentalmente do tipo *government-to-citizen*, sendo o governo o emissor e a sociedade, ao que tudo indica, o receptor passivo, estando longe a inversão dessa relação para *citizen-to-government*.

Segundo Clift (2003) a e-democracia é o uso de tecnologias de informação e comunicação e as estratégias por “setores democráticos” (Governos, os gestores eleitos, mídia, os partidos políticos e grupos de interesse, organizações da sociedade civil, as organizações internacionais não governamentais e os cidadãos/eleitores) nos processos políticos das comunidades locais, nos estados e regiões, nações e no mundo. Com isso todos estão conectados entre si e todos os mecanismos informacionais devem permitir estruturar laços de confiança reais. Isso não foi o que Pinho (2008) encontrou em seu estudo empírico no Brasil.

Ainda para o autor, o modelo de democracia eletrônica que o Estado deve prover deve passar por uma plataforma que possibilite pelo menos quatro funções básicas no cenário da constituição de um sistema de ligação entre

os governos e o poder local. A primeira função é a que trata das consultas e relações *on-line* entre a sociedade civil com as burocracias e os legislativos. A segunda função diz respeito à democratização dentro do próprio serviço público. A penúltima trata da participação dos usuários na concepção e prestação de serviços públicos e a última refere-se a tornar a própria organização pública como objeto de difusão enquanto fonte de pesquisa. Para o autor é importante que se estude o governo na internet sobre este foco de forma que se averigüe empiricamente como vem se configurando as grandes estruturas de tecnologia da informação, se é mais um agente que contribui para atender ao princípio da eficiência (lógica da Reforma Administrativa e conseqüentemente melhorar o grau de participação cidadã) ou se de fato é apenas um mecanismo de realidade presente de acesso aos seus *enters* burocratas, apresentando-se como mais um local de depósito de conteúdos.

3 METODOLOGIA

O objetivo do artigo é compreender os três níveis de complexidade: publicação da informação e direcionamento para as páginas oficiais existentes, transações por meio de uma única agência e necessidade de integração entre múltiplas agências. Esses níveis culminam com o conceito de funcionalidade, que se caracteriza na identificação de no mínimo pelo menos quatro itens: abertura, adequação ao demandante, usabilidade e transparência. A característica de Abertura está relacionada ao prazo durante o qual um *site* oferece informações e serviços compreensíveis e mantém comunicação oportuna com todo o público (do servidor público ao cidadão). A Adequação a cada demandante destaca a gestão de conteúdos, criação, manutenção e atualização, somada ao *layout* e interface específica para determinado tipo de usuário (um beneficiário de uma política social). A característica de Usabilidade refere-se ao conforto com o qual os usuários podem acessar e navegar pelo *site* e Transparência indica o grau de confiança com a qual o usuário pode assegurar-se da legitimidade ou veracidade do conteúdo do portal. Estas quatro características permitem realizar a avaliação da estrutura do governo eletrônico quanto à participação do cidadão, especificamente, na Secretaria Estadual

de Tributação (GANT; GANT 2002). Para tal adotou-se uma abordagem qualitativa, sendo uma pesquisa do tipo exploratória - descritiva que para Vergara (2000) tem como principal objetivo dar acesso ao pesquisador para um melhor conhecimento sobre o tema, visando capturar os conhecimentos necessários à fundamentação da pesquisa.

Esta pesquisa se classifica como um Estudo de Caso, uma vez que buscará compreender como a estrutura digital da SET/RN possibilita a participação dos cidadãos via *web* na Secretaria de Tributação - SET/RN.

Foram feitas observações estruturadas e diretas no *site* da Secretaria suportadas pelo modelo de Gant e Gant (2002), primariamente, através da análise da funcionalidade do *site* a fim de identificar os mecanismos de e-democracia disponíveis. Dentre os aspectos observáveis na estrutura do *site* destacaram-se: os níveis de informações disponíveis, os serviços ofertados aos cidadãos, mecanismos que fomentem o acompanhamento e monitoramento das ações do órgão, mecanismos de transparência dos gastos públicos.

Utilizou-se também de um roteiro de entrevista semiestruturado para um dos gestores designado pela Coordenadoria de Informática da organização pública investigada, tendo sob sua gerência a responsabilidade pela área de tecnologia de informação (gerenciador também do respectivo *site*). Isso possibilitou conhecer a lógica gerencial presente, os serviços oferecidos no *site*, as informações, a confiabilidade destas, o atendimento virtual, o nível de utilização por parte da população, facilitadores e dificultadores, transparência e funcionalidade, enfim todas as informações atreladas ao contexto da relação bidirecional Estado - cidadão, no ambiente da internet. Para tal foi utilizado o modelo teórico de Chadwick (2003) conjugado com o de Stanley e Weare (2004) que definem a variável "formas de acesso e envolvimento do Estado com o cidadão" como o caminho para a democracia, ou seja, todo dispositivo tecnológico que dê suporte a interação entre o governo e o governado. Ou seja, o modelo permite identificar as ferramentas (meios) disponibilizados na estrutura de governo eletrônico que permita a participação (em todas as suas definições) por parte do cidadão, desde *links* diretos sobre informes dos gastos públicos, passando pela ouvidoria digital e

culminando com a possibilidade do cidadão acompanhar claramente (digitalmente) o *status* de suas demandas impetradas outrora junto à organização pública.

Os dados coletados na entrevista foram tratados através da análise de conteúdo qualitativa suportada por Bardin (1988) e Rey (2002) que a define como uma técnica que se apoia na codificação de informações colhidas dos sujeitos de pesquisa em categorias definidas com o objetivo de dar sentido ao material a ser estudado.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A Secretaria possui *site* disponível na rede desde 1998, ou seja, independente de seu escopo atual, pode-se afirmar que há 10 anos toda a equipe de tecnologia e gestão vem aprendendo como se aperfeiçoar no universo da tecnologia quanto ao uso, a forma e finalidade da mesma. Toda a tecnologia da informação é gerenciada pela Coordenadoria de Informática que possui 3 áreas de supervisão com finalidades distintas, mas que diretamente ou indiretamente dão suporte ao *Site*. Para se ter uma noção da grandiosidade da estrutura, um dos gestores de TI entrevistados afirmou “*a gente fez um levantamento e temos aproximadamente noventa e dois sistemas*”.

Não é demais lembrar neste instante que a SET/RN é a responsável por gerir toda a arrecadação financeira do Estado e por isso transaciona com todos os perfis de cidadãos. Como consequência apresenta uma grande variabilidade de serviços, os quais em sua grande maioria estão no campo do monitoramento e controle da vida econômica dos cidadãos. A visão do Gestor de TI quando tratou de governo eletrônico e participação é reveladora:

Bom isso aí parte muito da gestão aqui nossa, eu vejo a SET como uma empresa, um órgão do governo totalmente orientado ao contribuinte, por que eu vejo isso? É porque todos os serviços que o cidadão necessita, estão aqui na unidade virtual de tributação e ele precisa da certidão negativa tira aqui na UVT (Unidade Virtual), ele tira certidões, ele quer fazer um pagamento de imposto atrasado, ele tira aqui,

ele quer fazer download ele faz aqui de legislação, programar, verificar autenticidade de documentos fazendo um extrato fiscal, então tem muito serviço disponível. Eu diria que a Sede tá muito bem colocada nisso aí.

Identifica-se na fala acima que a noção de participação cidadã está de fato ainda ligada aos serviços ofertados pela Secretaria de maneira que o cidadão tem acesso sim, mas sempre para tentar resolver algum problema quanto às pendências de impostos e outros ou passivamente retirar certidões negativas de débito. A Unidade Virtual de Tributação relatada é a estrutura do *site* em que estão dispostos todos os serviços eletrônicos possíveis, que fora lançada em 2007. Não há dúvida, que essa ferramenta tecnológica proporcione todo este conforto, entretanto não deveria ser visto como uma grande descoberta até porque a finalidade das tecnologias no mundo virtual é a de facilitar a vida de todos, não só a do cidadão, mas também a do próprio Estado, conforme lembra Jardim (2001).

Analisando a estrutura do *site* visualiza-se um nível de detalhamento de informações coerente com as próprias finalidades da Secretaria. Para título de exemplificação, o cidadão ao clicar no *link* legislação tem acesso a informações historicizadas por ano/tributo/imposto. Assim, um contador tem como saber todas as alterações legais que o ICMS sofreu ao longo dos últimos anos, seja pela Lei Estadual, Decreto, Resolução, Portarias e Regulamentos. O *layout* da *Home Page* é agradável aos olhos de qualquer pesquisador, pois não se vê presente muitos elementos coloridos e desnecessários que acabam tirando a objetividade dos *links* e acessos dispostos na página principal, “*em especial que a maior parte dos internautas que buscam a Secretaria virtualmente possuem objetivos claramente definidos*”.

Conforme observou o gestor de TI existe uma preocupação com o padrão visual do *site*, pois o Governo do Estado do RN licitou e contratou uma empresa que presta esse tipo de serviço (padronização visual) de forma que o cidadão possa ver sintonia em todos os *sites* do Governo, evitando assim causar estranhamento. O sujeito de pesquisa ainda destacou que os *sites* desenvolvidos seguem padrões quanto à acessibilidade. Afirmou ele: “*você vê que sempre tem um padrão, ele entende já o menu ou ele sabe que os serviços são expostos dessa forma, que tem a parte*

de contatos da sempre aqui, então é um padrão que é gerenciado por uma ferramenta chamada Contante". Verifica-se, pois uma preocupação, mesmo que ainda latente, com a gestão e padronização dos sites dos órgãos do Estado. No entanto, não fica evidenciada a participação do cidadão neste processo de padronização, nem mesmo por meio digital, bem como não há uma forma de acesso a cidadãos portadores de deficiência visual, dificultando assim a participação efetiva do cidadão. Percebe-se que a Tecnologia da Informação no mundo da *Web*, objeto de discussão neste trabalho, ainda está atrelado muito mais a um comportamento passivo, como se identifica na afirmação do entrevistado.

Muitos serviços já existiam, alguns novos foram solicitados, acaba sendo uma demanda do cidadão, porque um departamento que sofre muito em virtude de só trabalhar para emitir certidão negativa ou só trabalhar para verificar cálculo de imposto atrasado, então o departamento que sofre com isso, acaba solicitando para área de TI, isso daí então acaba não sendo diretamente talvez uma necessidade do usuário, do cidadão, mas sim dos órgãos que querem facilitar o seu trabalho, dos departamentos.

O elemento que proporciona o serviço eletrônico ao cidadão é a lógica da burocracia em facilitar seu próprio trabalho e conseqüentemente diminuir seus esforços. Pelo menos tecnologicamente se pode afirmar que a preocupação não é contribuir para o atendimento ao cidadão, como apregoa os estudiosos do gerencialismo, mas sim facilitar a vida dos servidores públicos em suas agendas e atividades. Essa inversão que diverge das discussões atuais não deveria predominar nas atividades fins da Secretaria, pois todas as operações dependem quase que exclusivamente dos cidadãos, ou seja, mais do que nunca este deve ser o ponto de comutação no processo da prestação do serviço e/ou na participação.

O processo de desenho do *site* foi coletivo, conforme relatou o entrevistado, entretanto, um coletivo restrito, pois como se constatou, os envolvidos foram técnicos e assessores de comunicação do governo do Estado, mas todos servidores do Estado, que muitas vezes, não são os beneficiários do governo eletrônico, no eixo *e-democracy* ou *e-assistance*. Assim o olhar,

as discussões e a construção aconteceram para dentro do Governo, sem considerar a participação do cidadão e de suas múltiplas possibilidades de contribuição. Poderiam ter composto essa equipe, representantes de instituições ligadas ao segmento empresarial, entidades de classe, como por exemplo, o Conselho Regional de Administração e Contabilidade e até mesmo pesquisadores da área das Ciências Sociais.

Ao se discutir a questão das ferramentas de governo eletrônico especificamente no universo do Estado do RN, o entrevistado se posicionou firmemente destacando comparativamente como a lógica da SET dista da lógica tecnológica de outros estados nordestinos, como pode-se visualizar na fala do pesquisado:

Outras secretarias têm o triplo da equipe daqui certo, e não tem o triplo de contribuintes e mesmo que tivesse o triplo de contribuintes, os sistemas são o mesmo independente se você arrecada dez ou arrecada vinte, o sistema que você vai fazer para arrecadar de dez é o mesmo para o de vinte, então aqui no estado ainda se investe muito pouco em TI.

Identifica-se que o suporte tecnológico, enquanto ferramenta, não é considerada como uma ação governamental sequer indiretamente para que através de mecanismos informacionais em tempo real como a internet configure-se um cenário em que se fomenta a participação ativa do cidadão na Secretaria analisada. É como se os espaços disponibilizados para isso na estrutura do *e-government* se restringissem à ouvidoria e ainda muito incipiente e desordenada na medida em que se verifica que o controle é inexistente por parte do cidadão. Internamente, há os encaminhamentos necessários, entretanto o cidadão fica na escuridão das informações e soluções, ficando dependente de retornos via *e-mails* sem prazos definidos. Quando da leitura da página detectou-se que a estrutura de entrada de dados no cadastramento de alguma demanda na ouvidoria, por parte do internauta, é apenas o *e-mail* do cidadão e nenhuma outra informação, dificultando assim qualquer ação de comunicação complementar.

Esse descontrole se dá pelo fato de não gerar nenhum registro (protocolo) de maneira que o cidadão ao emitir sua sugestão, apresentar dúvidas, fazer reclamações e outros, possa acompanhar eletronicamente como anda essa

demanda, ou seja, a transparência é colocada em cheque quando se trata da qualidade dessa ferramenta, pois o cidadão neste espaço de participação não consegue distinguir em que status se encontra sua demanda. Observa-se também que quando se trata de denúncia existem espaços para identificação do denunciante e do denunciado, mas o próprio *site* não apresenta a política de segurança específica.

O foco das denúncias é exclusivamente para situações em que as pessoas jurídicas não emitem notas fiscais, usam máquinas de calcular como máquinas registradoras ou em casos de estabelecimentos clandestinos. Mas se o cidadão quiser denunciar a má conduta de servidores, falhas nos processos, não existe mecanismo disponível. Provavelmente, se enquadraria no item reclamações. No entanto, o espaço que o internauta tem acesso é nominado apenas de sugestão. Outra forma de participação é a sala de contatos, mas direciona as mensagens enviadas apenas ao Plantão Fiscal e mais uma vez não há nenhuma forma do cidadão acompanhar em que momento será atendido.

Neste instante deve-se refletir que a disposição da *Home Page* não apresenta os endereços eletrônicos dos servidores da Secretaria, estando disponível apenas os nomes e os contatos telefônicos. Não obstante, como o *site* não é tratado como uma ferramenta gerencial, que na lógica de Clift (2003) deveria ser um dos caminhos de suporte às reformas administrativas, na medida em que, o cidadão contribuinte deveria ser o foco tanto no desenvolvimento do governo eletrônico como no uso real de suas possibilidades. Evidencia-se também que tal postura, acaba impossibilitando a *e-democracy* plena e com isso reconhece-se o poder do governo eletrônico como um elemento coadjuvante e secundário nesse cenário. Ainda dentro do universo das ferramentas tecnológicas, as interações virtuais constituem outra possibilidade de espaço de participação cidadã. Pode-se perceber na transcrição a seguir:

Ah, vamos botar o chat, vamos, mas não dá porque você chega ali na sala de atendimento, todas as telefonistas estão ocupadas, então vai botar para fazer um serviço de má qualidade, exatamente. Aí teria que redimensionar a equipe, uma coisa que agente não conseguiu, ainda, mas em termos tecnológicos tá pronta.

Para o entrevistado o atendimento via *chat* deve ser feito por telefonistas, mas gerencialmente é inviável, pois para conceder esclarecimentos sobre os *softwares* de geração de notas fiscais eletrônicas, ou crédito de alíquotas necessita-se de pessoa técnico qualificado e as profissionais de telefonia não dispõem de conhecimento técnico. Demonstra-se a falta de interesse da gestão da SET/RN em fomentar esses espaços de participação, mesmo em uma situação em que tal adoção, a priori, poderia além de facilitar o acesso à informação aos cidadãos e até em tempo real, poderia culminar com melhores possibilidades de gerar mais receitas públicas.

Outra ferramenta que auxiliaria a própria Secretaria seria a utilização de fóruns de discussão, pois neste local acontecem trocas de informações entre os próprios agentes cidadãos, momento em que uns ajudam a sanar as dúvidas dos outros, mediado por alguém que tenha capacidade técnica, como um auditor fiscal, por exemplo. Mas ainda não há essa prática, como relatou o gestor "*Tem a sugestão do pessoal aqui. Então não tem esse conceito de Fórum. Sei. É possível, com certeza implementar essa ferramenta.*". Não há o discernimento que essas formas de participação ajudam a própria Secretaria a diminuir os gargalos em seus atendimentos telefônicos, físicos e até de sua ouvidoria. Somado ainda pelo fato de que estruturalmente o gestor afirmou não ter nenhuma dificuldade de operacionalizar.

O conceito de participação por parte da Secretaria está alinhado com a questão das dúvidas sobre o fisco ou denúncias, que claramente leva a uma otimização de geração de aumento de receitas. As participações efetivas do cidadão estão muito resumidas no contexto da tecnologia e não, a priori, são vistas explicitamente como uma forma de orientação da própria gestão organizacional. É como se a preocupação em si não fosse a constituição de um espaço público gerenciado que desse suporte às pessoas a participarem indicando melhorias, propondo e participando de discussões sobre novos programas governamentais, exercendo o controle social. O *site* não proporciona isso de forma coerente quando se trata do que Clift (2003) denomina de democracia como o exercício pleno da comunicação (interatividade). Isso requer que o órgão público analisado proceda continuamente *feedbacks* aos cidadãos

eletronicamente. Evidenciou-se na entrevista que a Tecnologia da Informação é usada essencialmente para meras consultas ao cidadão, conforme se visualiza na transcrição da fala do gestor que observa: “*Eu diria que a sede tá muito bem colocada nisso aí, isso; teve uma época que agente fez uma enquete antes de lançar UVT questionando qual o serviço que estaria faltando na sede e aí a partir disso, eu acho que hoje tá muito completo*”. Não existe ainda clareza de que estruturalmente a gestão e tecnologia devam permitir ao cidadão participar no processo decisório ou possa fomentar possibilidades de governança (BACKUS, 2001).

Dentro do universo do *site* não há como o cidadão ter acesso aos detalhes dos custos da Secretaria, dos seus investimentos e muito menos dos fiscais de contrato oriundo dos procedimentos licitatórios finalizados. Simultaneamente, inexistente a possibilidade de que os cidadãos acompanhem em tempo real as arrecadações dos impostos e tributos de seus municípios pela *web*, apenas como disse o entrevistado “*os coordenadores de área e região tem acesso a essas informações nas suas máquinas*”. Seria como se a lógica da publicização tivesse orientada para dentro e não para fora. A título de exemplificação todas as informações de repasses orçamentários aos municípios oriundos do Estado do RN (IPVA, *Royalties* do Petróleo e IPI Exportação) e da União (Fundo de Participação do Município, CIDE, FUNDEF e Lei Kandir) estão atualizadas até 2007. É como se o cidadão não soubesse o que houve com a gestão dos recursos nos últimos dois anos no que se refere a sua disponibilização e variabilidade.

A separação por perfis de cidadãos que acessam não está claramente posto, o cidadão comum navega na mesma estrutura que um prefeito, que navega por sua vez como um contador que precisa acompanhar processos de renúncia fiscal para suas empresas-clientes e estes certamente possuem demandas diferentes que exigem tratamentos distintos. Isso exigiria que a estrutura de *e-gov* respeitasse ao que Stanley e Weare (2004) denominam de funcionalidade/adaptabilidade, mas não se identifica isso de forma clara na SET/RN. Todo o olhar dado pelo entrevistado é direcionado para a Unidade Virtual de Tributação, onde os contribuintes e não os cidadãos têm acesso aos serviços

eletrônicos, desde pagamentos, autenticidade de documentos e *downloads*.

Existe uma dificuldade gerencial identificada e para mudar o foco é preciso tentar migrar a forma de compreensão da relação cidadão- estado- governança e observar o que relatou o gestor “*o governo não tem dinheiro, ou não apareceu ainda um governante que diga esse é o ano do cidadão*”. A questão que carece de ser ponderada é que todo o ano é, ou deveria ser, o ano do cidadão e alcançar o que Costa (2004) definiu como serviço completo ao cidadão. Não é uma tarefa simples de ser incorporada pela burocracia em especial pelas mudanças que a concepção da democracia eletrônica carrega, pois exigirá daqueles que mediam o processo, a administração pública e o cidadão mais controle, eficiência e eficácia.

Quando indagado sobre a efetiva participação do cidadão via *e-gov*, como a sugestão de constituição de políticas públicas ficou claro que isso não existe sequer estruturado *on-line*. Na Secretaria existem disponíveis no *site* três programas governamentais: o cidadão nota 10, Educação Fiscal e Show de Nota. Todos os três têm objetivos comuns que é melhorar a arrecadação do Estado seja concedendo benefícios a organizações não governamentais ou fazendo troca de notas fiscais por serviços em geral (como entrada em cinemas). Ao mesmo tempo nenhum desses programas apresenta no *site* seus indicadores de desempenho, ficando - muitas vezes - apenas no bojo legal como a descrição da lei e dos objetivos. Não são visualizados sequer os relatórios desses programas como um elemento subsidiariamente de controle social. De fato a estrutura eletrônica é moldada para facilitar a vida dos técnicos da secretária, conforme se pode perceber na fala do gestor “*então tá tudo eletrônico, até o fato do próprio fiscal que antigamente, ah vou fazer fiscalização na empresa X, ele precisava ir lá e pegar as notas fiscais emitidas e tal. Daqui pra frente não, o sistema já gera indícios de quais empresas provavelmente e quais notas provavelmente estão com algum*”.

Evidencia-se, pois, que o cidadão tem muito pouco espaço para exercer os controles básicos necessários. Uma estrutura de *e-government* que se aproximasse de uma estrutura de governança eletrônica, necessitaria do que o entrevistado observou “*Aí teria que ter um interesse muito forte da alta administração,*

porque ai ela teria que fazer um contrato novo, com uma equipe maior para poder botar e melhorar esse serviço". Entretanto, o que está faltando é tratar a tecnologia como ferramenta de gestão pública em todos os seus alcances e não como uma simples solução de problemas operacionais localizados. Isso é um ponto de discussão permanente, pois analisando a fala do gerente de TI entrevistado quando perguntado sobre a importância da *web* e da participação do cidadão verifica-se um foco destoante do que é conceitualmente importante:

A principal finalidade eu diria que é diminuir a presença do cidadão presencialmente, exato que acho que a segunda e a terceira vem respectivamente a preocupação de prestar um serviço melhor e a visibilidade da Secretaria e da administração frente ao cidadão, eu acho que isso é o principal ponto é; como tirar o pessoal daqui de dentro que tem muita gente. A segunda, vamos dizer, se você falar com o secretário ele vai dizer que esse é a primeira, mas a segunda eu diria que é; vamos fazer um serviço bacana, vamos fazer uma coisa melhor.

Na visão do entrevistado, os objetivos que estão transversalmente identificados em sua fala para o contexto do governo eletrônico estão centralizados na tentativa de universalizar o acesso aos serviços, redução de custos e simplificação de processos, que são alguns dos objetivos do *e-gov* do Governo Federal Brasileiro discutidos por Fernandes e Afonso (2001). No entanto itens como transparência e melhoria da qualidade de gestão são deficitários, pois ao mesmo tempo em que não há o entendimento da participação efetiva como um ponto nevrálgico para o atendimento básico aos preceitos da administração pública, não se tem indícios de uma mudança de modelo de gestão, mas sim, uma possibilidade de incremento das tecnologias existentes para aumentar e melhorar os serviços ofertados pela internet. Para o entrevistado, o Secretário de Tributação do Estado do RN enquadraria a discussão sobre governo eletrônico como uma forma de melhorar os serviços ao cidadão. Sabe-se da qualidade e disposição dos conteúdos da página, mas ao mesmo tempo não se tem elementos que deem suporte real à participação do cidadão a exercer um controle social mínimo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste artigo foi compreender no campo da Secretaria de Tributação estrutura suas bases de *e-government* de maneira a possibilitar o acesso do cidadão ao Estado Virtual. A SET/RN há 10 possui *home page*, tendo realizado um *up grade* em 2007 com a criação da Unidade Virtual de Tributação, local onde são disponibilizados os serviços eletrônicos, considerado um marco para a estrutura de *e-gov* da Secretaria.

Mesmo assim, pode-se considerar que a estrutura atual da tecnologia da informação não possibilita uma participação democrática do cidadão, pois a lógica que suporta as ações da Secretaria, no mundo virtual, está impregnada de discussões sobre como diminuir a presença do cidadão fisicamente nas unidades de atendimento e através da simplificação de processos, diminuir a carga de trabalho dos técnicos da burocracia. A participação pode se materializar também com o acesso às informações básicas da Secretaria quanto às suas atividades fins e o uso dos recursos públicos, mas tais informações são incompletas na estrutura investigada, ou seja, o cidadão não tem como acompanhar algumas informações que deveriam ser coletivas.

Considera-se ainda existir uma preocupação e conhecimento por parte do responsável pela tecnologia da informação de que é necessário criar espaços virtuais de comunicação popular de maneira a tratar o cidadão como um agente interlocutor na Secretaria. Tal participação poderia ver a contribuir na gestão, na melhoria e reordenamento dos serviços, na construção de outros programas governamentais e até dispor de uma plataforma via *web* na qual os cidadãos pudessem interagir entre si, trocando informações, sanando dúvidas técnicas sobre as matérias que tratam a pasta estadual, e gerencialmente desafogando os técnicos para que possam exercer outras atividades.

Por outro lado, para que isso se torne possível se faz necessária a mudança do modelo mental de gestão dos administradores públicos da Secretaria para colocar o cidadão como ponto de chegada e partida de todas as ações virtuais, e não depreender simplesmente que a estrutura virtual vem a ajudar ou desafogar a visita do cidadão aos pontos de atendimento físico da Secretaria.

O que se tem vivenciado, a exemplo de outras realidades em diferentes instâncias de governo, é um avanço nas estruturas de governos eletrônicos que até ultrapassam o limite da simples presença do Estado na *web*, com a oferta de serviços e em algumas situações dispendo de espaços como a

ouvidoria virtual. Mas ainda não se percebe o tratamento da *e-democracy* como um constructo que gere benefícios mútuos dentro do universo da participação cidadã. Nesse sentido, o Governo poderia ser melhor orientado em sua gestão e decisões públicas se incorporasse, sistematicamente, esse valor.

Artigo recebido em 30/10/2012 e aceito para publicação em 11/03/2013

ELECTRONIC GOVERNMENT: a study on the possibilities for citizen participation

ABSTRACT:

This study aims to understand the electronic government and the opportunities for citizen access to the virtual state in the world of e-government in the State Department of Taxation of Rio Grande do Norte. To support the case study were adopted theoretical models of the authors Chadwick (2003) and Stanley and Weare (2004) to discuss the issue of participation itself and Gant and Gant (2002) to examine the site of the organ. Through an exploratory and descriptive research within a qualitative approach was applied to a semi-structured interview with the manager of information technology, responsible for managing the e-government platform. After the interview, there were two categories: technological tools and digital citizen participation. Among the findings are: the lack of tools that provide the effective participation of citizens, the focus is not a citizen when it comes to government structure in the web, but decrease the technical difficulties of bureaucracy; not view democracy electronic means as a management public machine. It is concluded that a change is needed in the logic of technological and administrative Secretariat regarding the relationship between digital citizen participation and the exercise of social control and an improvement in information management and electronic services themselves in order to achieve efficiency and effectiveness by using the electronic tool.

Keywords:

Electronic Government. Electronic Democracy. Democracy - Citizen. Information Technology

REFERÊNCIAS

BACKUS, M. E-Governance and Developing Countries: Introduction and examples". **Research Report**, n. 3, abr, 2001.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Editora 70, 1988.

BAROSA, A; JUMQUEIRA, A; DINIZ, E; PRADO, O. Eletronic Government in Brazil: A historical Perspective of its Development Basead on Structured Model of Analysis. 2007. THE INTERNACIONAL CONFERENCE ON E-GOV - ICGE, Montreal. **Anais...** Montreal: [s.n.], 2007.

BOLÍVAR. M. P. R.; PÉREZ C. C; HERNÁNDEZ, A. M. L. E-Government and Public Financial

Reporting: the case of Spanish Regional Governments. **The American Review of Public Administration**. v. 37, n. 2, p. 142-177, jun. 2007.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm>. Acesso em: 22 out. 2012.

_____. Ministério do Planejamento. Orçamento e gestão. Disponível em: <<http://www.governoeletronico.gov.br/acoes-e-projetos/>>. Acesso em: 24 out. 2012.

BRESSER-PEREIRA, L. C. ; SPINK, P. **A reforma do estado e a administração pública gerencial**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

CASTOR, B. V. J.; JOSÉ, H. A. Atualizando o modelo administrativo brasileiro - as promessas

- e perspectivas do governo eletrônico. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS - GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO - ENANPAD, Campinas, 2001. **Anais...** São Paulo: ANPAD, 2001.
- CHADWICK A. B. E-Democracy Back. In: Why it Matters for Future Research on E-Governance. **Social Science Computer Review**, v. 21, n. 4, p. 443-455, 2003.
- CLIFT, S. 'E-Democracy: **e-governance and public net-work** . 2003. Disponível em: <www.publicus.net/articles/edempubliwork.html>. Acesso em: 19 out. 2009.
- COSTA. E. Classificação de serviços de governo eletrônico. In: FERRER. F. S. P. (Org.). **E-government: o governo eletrônico no Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2004.
- FERNANDES, A. G.; AFONSO, J. R.R. E-governo no Brasil: experiências e perspectivas. **Revista do BNEDES**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 15, p. 21-64, jun. 2001.
- RODRIGUES FILHO, J.; GOMES, N. P. Tecnologia da informação no governo federal. **Revista de Administração Pública**, v. 1, n. 38, p. 93-108 jan./fev. 2004.
- FUGINI, M. G.; MAGGIOLINI, P.; PAGAMICI, B. Por que é difícil fazer o verdadeiro "Governo eletrônico". **Prod.**, v.15, n.3, p. 300-309, 2005.
- GIL, A. C. **Como elaborar o projeto de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1991.
- GANT, D. B. ; GANT, J. P. Enhancing e-service delivery. In: GANT *et. al.* **State web portals: delivering and financing e-service**. Arlington: PWC, 2002
- HELBIG, N. ; GIL-GARCÍA, J. R.; FERRO, E. Understanding the complexity of electronic government: implications from the digital divide literature. **Government Information Quarterly**, v. 26, n. 4, p. 89-97, 2009.
- JARDIM, J. M. **Arquivos, transparência do estado e capacidade governativa na sociedade da informação**. Oficina de assuntos culturais da organização dos Estados Americanos (contrato P. O. 21944 - Req. No. 16746), 2001.
- JIANG, M.; XU, H. Exploring online structures on chinese government portals: citizen political participation and government legitimation. **Social Science Computer Review**, v. 27, n. 174 , 2009
- JOIA, L. A.; CAVALCANTE NETO, A. A.. Fatores críticos de sucesso na construção de processos government-to-government. **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 11, n. 29, jan./abr. 2004.
- KING, J. Democracy in the information age. **Australian Journal of Public Administration**, v. 65, n. 2, p.16-32, 2005.
- KOH, C. E. K.; PRYBUTOK, V. R.; ZHANG, X. Measuring e-government readiness. **Information and Management**, v. 45, p. 540-546, out. 2008
- LAUT.Y.; ABOULHOSON, M.; LIN, C. et al. Adoption of e-government in three Latin American countries: Argentina, Brazil and México. **Telecommunications Policy**, v.32 p. 88-100, 2008.
- MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 16 ed. [S.l.]: Editora RT, 1990.
- MORA, M. **Governo eletrônico e aspectos fiscais: a experiência brasileira**. Rio de Janeiro: IPEA, 2005.
- MOISÉS. J. A. Cultura política, instituições e democracia: lições da experiência brasileira. **RBCS**, v. 23, n. 66, fev. 2008.
- COUTINHO, M. Administração pública voltada para o cidadão: quadro teórico-conceitual. **Revista do Serviço Público**, v.51, n.3, p.40-73, set. 2000.
- GOMES, W. A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. **Revista Fronteiras - estudos midiáticos**, v. 7, n. 3, set./dez. 2005.

- HIRST, P. Democracy and governance. New York: Oxford University Press, 2000.
- NAÇÕES UNIDAS .**World Public Sector Report: e-government at the crossroads**. New York: United Nations – Department of economic and social affairs, division for public administration and development management, 2003.
- NETCHAEVA, I. E-government and e-democracy: a comparison of opportunities in the north and south. **International Communication Gazette**, v. 64, n. 5, p. 467-477, 2002
- O'BRIEN, S.; BANZEMORE, G. A new era in governmental reform: realizing community. **Public organization review Dordrecht**, v. 4, n. 3, p. 205, set. 2004.
- PINHO, J. A. G. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. **Revista Administração Pública**, v. 42, n.3, p. 471-493, 2008.
- REY, G. **Pesquisa qualitativa em psicologia: caminhos e desafios**. São Paulo: Pioneira Thonsom, 2002.
- SANTOS. E, M.; REINHARD, N. Uso de serviços de governo eletrônico no Brasil: um estudo exploratório. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS - GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO - ENANPAD, 2011. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2011.
- SCHUBERT, P.; HAUSLER, U. E-government meets e-business: a portal site for startup companies in Switzerland. In: HAWAII INTERNATIONAL CONFERENCE ON SYSTEM SCIENCES IEEE, 34., 2002. **Proceedings...** [S.l; s.n.], 2001.
- STANLEY J.; WEARE, C. The effects of internet use on political participation: evidence from an agency online discussion forum. **Administration & Society**, v. 36 n. 5, p. 503-527, Nov. 2004.
- TAKAHASHI, T. (Org.). **Sociedade da informação no Brasil: Livro Verde**. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2000.
- TOPSCOTT, D. **Economia digital: promessa e perigo na era da inteligência em rede**: São Paulo: Makron Books, 1997
- TRIVINOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1995
- VAZ, J. C. Perspectivas e desafios para a ampliação do governo eletrônico nos municípios brasileiros. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL GOVERNO ELETRÔNICO E GOVERNOS LOCAIS, 2003, Brasília. **Anais...** Brasília: [s.n], 2003.
- VERDEGEM, P.; VERLEYE, G. User-centered e-government in practice: a comprehensive model for measuring user satisfaction. **Government Information Quarterly**, v. 26, n. 2, p. 487-497, abr. 2009.
- VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2000.