



2018 Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnológica.

Esta obra é licenciada sob uma licença Creative Commons - Atribuição CC BY 4.0, sendo permitida a reprodução parcial ou total desde que mencionada a fonte.

REFERÊNCIA

DIAS, C. A.; COSTA, S.M. de S. Método de avaliação de programas de governo eletrônico sob a ótica do cidadão-cliente. In: COSTA, S. M. de S.; LEITE, F. C. L.; TAVARES, R. B. (Org.). **Comunicação da informação, gestão da informação e gestão do conhecimento**. Brasília: Ibict, 2018. p. 109-141. DOI: <https://doi.org/10.18225/9788570131485>. Disponível em: <http://livroaberto.ibict.br/handle/123456789/1071>. Acesso em: 28 jan. 2019.

MÉTODO DE AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS DE GOVERNO ELETRÔNICO SOB A ÓTICA DO CIDADÃO-CLIENTE

CLÁUDIA AUGUSTO DIAS
SELY MARIA DE SOUZA COSTA

1. INTRODUÇÃO

Por ser uma área de estudo ainda recente, e pelo fato de o governo eletrônico ter adquirido em tão pouco tempo importância significativa, propondo-se a promover a cidadania, a transparência administrativa e a gestão de informações governamentais, verificou-se a necessidade de identificar e validar métricas para avaliar os resultados de programas de governo eletrônico. Mesmo com a proliferação de levantamentos realizados por órgãos públicos, instituições de pesquisa e empresas de consultoria a respeito do progresso do governo eletrônico em diversos países, constata-se que seus resultados, classificações e procedimentos metodológicos diferem entre si. As estratégias de avaliação de e-gov devem se basear na quantificação do real valor dessa iniciativa para cidadãos, empresas e para o próprio governo.

Em 2003, a *International Organization of Supreme Audit Institutions* realizou levantamento sobre auditorias de governo eletrônico conduzidas pelas entidades fiscalizadoras superiores de 180 países (57 responderam). Constatou-se que algumas entidades já haviam realizado auditorias de e-gov sob a ótica da auditoria de Tecnologia da Informação (TI) ou da usabilidade de portais web, porém nenhuma delas analisou o real valor da implementação do e-gov seja para o cidadão seja para o próprio governo, pela falta de métodos de auditoria e métricas adequadas.

Do ponto de vista teórico, na Ciência da Informação, ao se pesquisar a literatura sobre comunicação da informação, percebe-se a supremacia de estudos sobre comunicação científica, realizados desde os anos 1950, quando o intuito da área era promover a troca de informação de valor científico entre pesquisadores. Observa-se, também, uma quantidade de estudos mais recentes sobre comunicação de informação tecnológica e organizacional. Poucas são



as pesquisas em Ciência da Informação que versam sobre comunicação de outros tipos de informação, além do âmbito científico, tecnológico, organizacional e de negócios.

A carência de aprofundamento teórico sobre governo eletrônico e de estudos em Ciência da Informação sobre comunicação para o cidadão; a variedade de métodos de avaliação de governo eletrônico com enfoques diversos; e a necessidade de medir efetivamente o sucesso, sob o ponto de vista do cidadão-cliente, das iniciativas de governo eletrônico, como alternativa de canal de comunicação do governo com a sociedade na prestação de serviços públicos, deram origem ao problema de pesquisa da tese de doutorado em Ciência da Informação (Dias, 2006), o qual pode ser expresso em duas questões: Como avaliar os resultados de programas de governo eletrônico sob a ótica do cidadão-cliente? Há relação direta entre o atendimento aos padrões de qualidade adotados e a satisfação do cidadão-cliente com os serviços de governo eletrônico? Para responder às questões, a pesquisa ora relatada teve como objetivo definir e validar método de avaliação dos resultados de programas de governo eletrônico sob a ótica dos cidadãos-clientes.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA E METODOLOGIA

Por se tratar de sistema informatizado de comunicação de massa entre governo e cidadão, por meio da internet, foi preciso definir os conceitos relevantes para a pesquisa e a relação entre eles. Como resultado desse esforço, foi elaborado o modelo conceitual da pesquisa, que consiste em recurso teórico-metodológico, cuja função foi nortear tanto o desenho da pesquisa quanto a análise e discussão dos resultados.

2.1. Modelo conceitual da pesquisa

A figura 1 representa o modelo que exprime o ângulo pelo qual o problema da pesquisa foi estudado, relacionando conceitos das áreas exploradas na revisão de literatura. Esse modelo contém a teoria que embasa a explicação dos resultados e norteia o desenho do estudo, ou seja, a construção do referencial teórico da pesquisa.

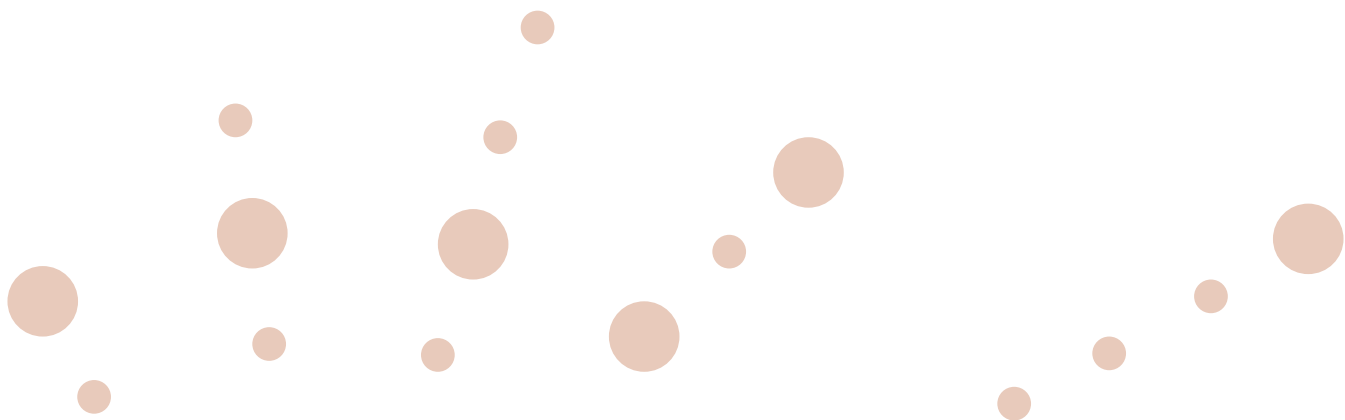
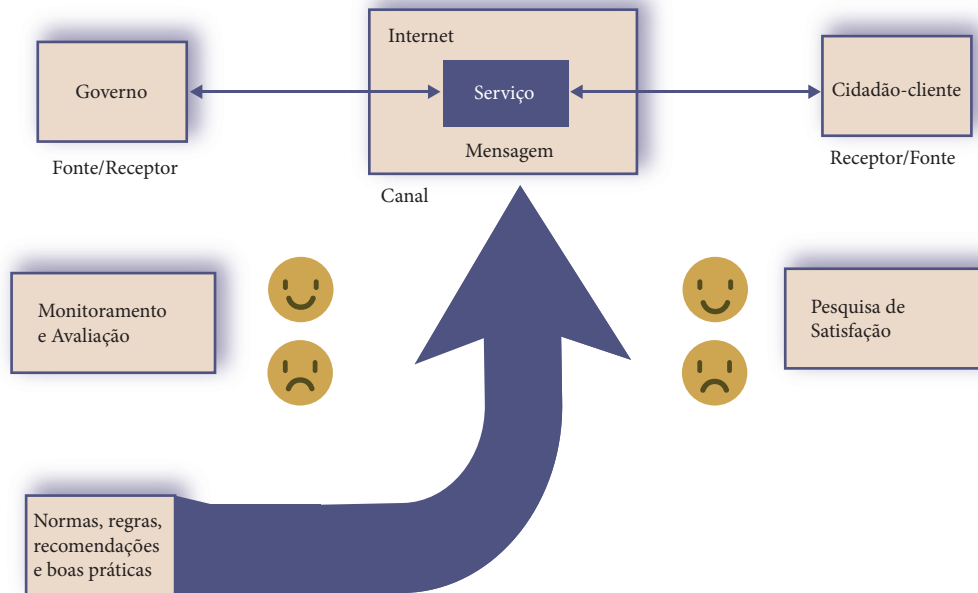


Figura 1 - Comunicação eletrônica entre governo e cidadão-cliente de serviços públicos



Fonte: Elaboração dos autores (2018).

A prestação de serviços via internet foi considerada, nesta pesquisa, comunicação de massa, do governo para o cidadão, já que o conteúdo selecionado pelo governo para veiculação na internet, na verdade, é uma amostra do total disponível, criado por um grupo de pessoas que trabalha para o governo, para disseminação rápida por meio de artefatos tecnológicos, a uma grande audiência, heterogênea, amplamente dispersa e anônima, concordando, assim, com as características típicas da comunicação de massa. Por ser um membro anônimo do público, o cidadão-cliente não tem o compromisso de responder ou reagir, como acontece na comunicação interpessoal. A credibilidade do canal internet, como já constatado em algumas avaliações de governo eletrônico, influencia a maneira como o cidadão-cliente se relaciona com ele e é afetado pelo conteúdo nele transmitido.

Por sua vez, ao relacionar a prestação de serviços de governo eletrônico com o processo de comunicação tradicional, é possível afirmar que o governo e o cidadão-cliente são ambos emissores e receptores, já que tal comunicação se dá de forma bidirecional – ora é o governo que comunica informações sobre a prestação do serviço (mensagem), ora é o cidadão-cliente que transfere, ao governo, as informações necessárias (mensagem) à conclusão dessa prestação de serviços on-line, por meio do canal internet.



Ao traçar um paralelo entre fidelidade do processo de comunicação e qualidade de serviços públicos, vê-se que, em ambos os casos, o importante é determinar o que aumenta ou reduz tal fidelidade ou qualidade. Comparando o conceito de que a comunicação é efetiva quando a forma pela qual o estímulo foi iniciado e pretendido pelo emissor, ou fonte, corresponde, o mais próximo possível, à forma com que é percebido e respondido pelo receptor, com o conceito de qualidade percebida como julgamento do cliente sobre a superioridade ou excelência de um serviço, fruto da comparação entre os serviços esperados e a percepção dos serviços recebidos, observa-se que ambos tratam do mesmo tema.

A ausência de recursos de comunicação, a presunção não enunciada, a distração e a apresentação confusa, destacadas na literatura como barreiras à comunicação humana, são também consideradas problemas de disponibilidade (ausência de recursos de comunicação), usabilidade (qualidade de uso) e/ou acessibilidade de interfaces web na prestação de serviços públicos eletrônicos. As agências governamentais, por sinal, são conhecidas por suas comunicações frequentemente incompreensíveis.

A fidelidade do processo de comunicação na prestação de serviços públicos eletrônicos está, então, relacionada com os conceitos de acessibilidade e usabilidade de interfaces web, duas das dimensões da qualidade de serviços públicos eletrônicos examinadas nesta pesquisa. De certa forma, outras dimensões da qualidade também se ligam à fidelidade do processo de comunicação eletrônica: facilidade de localização do portal web da instituição, facilidade de localização do serviço de governo eletrônico e sua disponibilidade.

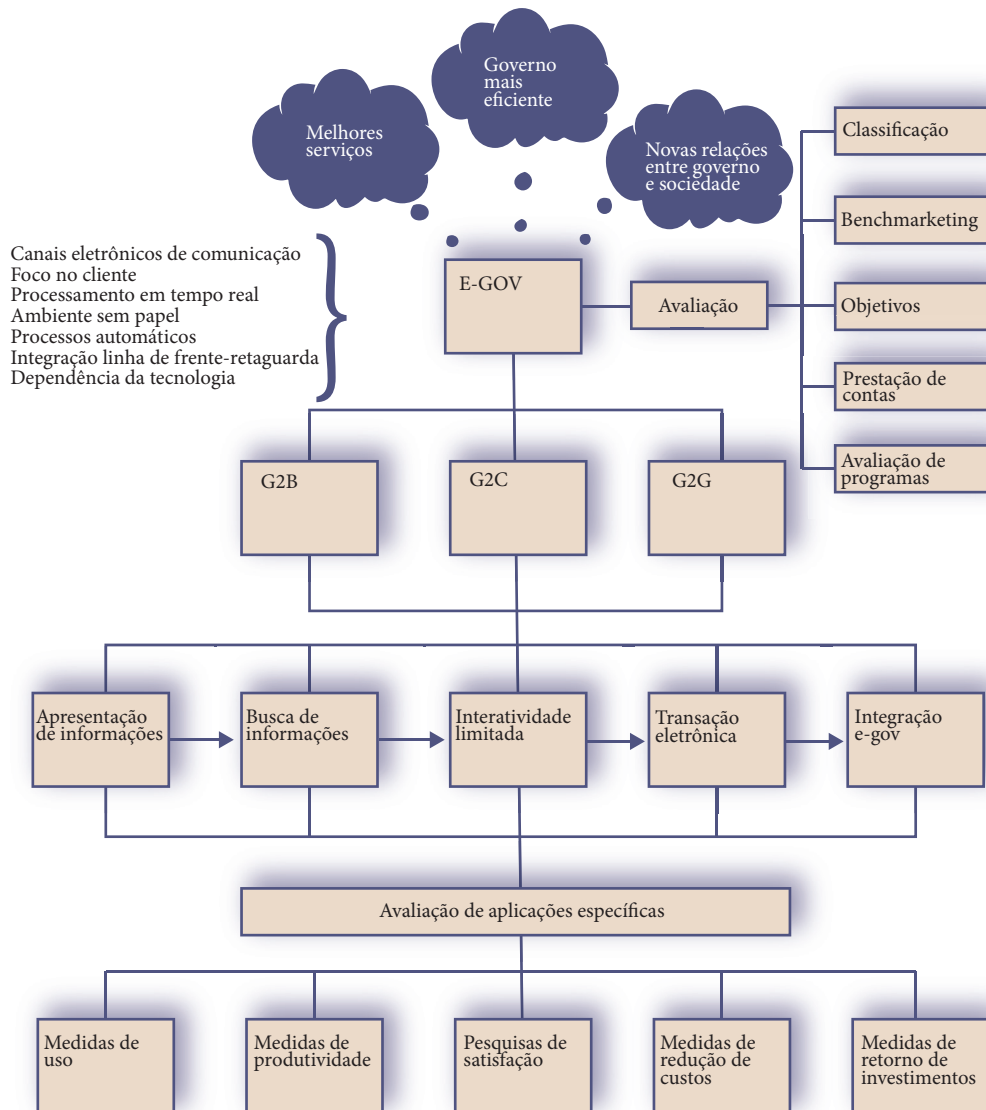
A qualidade de serviços públicos eletrônicos, de uma maneira geral, pode ser medida pela conformidade com padrões, normas, recomendações e boas práticas, e inferida pela satisfação geral de seus usuários, cidadãos e clientes desses serviços. Do lado do cidadão-cliente, o método mais empregado para medir sua satisfação é a pesquisa de satisfação de clientes, motivo pelo qual esse foi um dos métodos escolhidos neste estudo. Do lado do governo, para checar a conformidade com padrões de qualidade, e ainda o sucesso das iniciativas de e-gov, o método de aferição mais adequado parece ser o monitoramento e a avaliação de indicadores de desempenho, mais especificamente, de eficácia. Para complementar essa visão que relaciona fidelidade do processo de comunicação eletrônica entre governo e cidadão-cliente e qualidade dos serviços públicos eletrônicos, construiu-se o modelo de avaliação de governo eletrônico, descrito a seguir.

2.2. Modelo de avaliação de governo eletrônico

O modelo de avaliação de governo eletrônico, aqui proposto e representado de forma gráfica na figura 2, sintetiza os aspectos abordados na revisão de literatura da tese.

Ao observar os elementos da figura 2, é possível visualizar as características (canais eletrônicos de comunicação, foco no cliente, processamento em tempo real, ambiente sem papel, processos automáticos, integração linha de frente-retaguarda, dependência da tecnologia) e os potenciais benefícios do governo eletrônico (melhores serviços, governo mais eficiente e novas relações entre governo e sociedade), assim como os três setores envolvidos nas interações de e-gov (G2B – Government to Business, G2C – Government to Citizen e G2G – Government to Government), os cinco estágios evolutivos (apresentação de informações, busca de informações, interatividade limitada, transação eletrônica e integração e-gov) e os vários tipos de avaliação de governo eletrônico: sob a perspectiva institucional (classificação em estágios evolutivos, benchmarking, comparação da situação alcançada com seus objetivos estratégicos, prestação de contas ao governo central e avaliação de programas de governo); e avaliação de aplicações específicas e seus principais indicadores (uso, produtividade, satisfação de clientes, custos e retorno de investimento).

Figura 2 - Modelo de avaliação de governo eletrônico



Fonte: Elaboração dos autores (2018).

A partir desse modelo de avaliação de e-gov aqui proposto, é possível ter uma visão didática, ao mesmo tempo geral e sintética, das características e potenciais benefícios do governo eletrônico, assim como dos setores envolvidos nas interações de e-gov, estágios evolutivos e tipos de avaliação. Tal modelo pode ser aplicado como ponto de partida tanto em estudos acadêmicos sobre governo eletrônico com foco específico em um ou mais aspectos nele representados, quanto em trabalhos de avaliação sob perspectiva institucional ou de aplicações específicas. Na pesquisa realizada, esse modelo foi particularmente

importante na seleção dos métodos de avaliação que seriam mais adequados à pesquisa e dos tipos de serviços e estágios de e-gov objetos de análise no estudo de caso.

2.3. Seleção dos tipos de serviços, estágios de e-gov e métodos de avaliação

Como o tema da pesquisa trata da prestação de serviços públicos eletrônicos sob a ótica do cidadão-cliente, e o objetivo do Programa de Governo Eletrônico brasileiro é “ampliar a oferta e melhorar a qualidade da prestação de serviços e informações públicas por meios eletrônicos”, foram enfocados, na pesquisa, como benefício potencial do e-gov, o de “melhores serviços”, e como contexto, serviços G2C, para atendimento direto ao cidadão. Por serem os estágios iniciais de apresentação e busca de informações, no governo eletrônico, menos significativos quanto à prestação de serviços públicos eletrônicos, foram escolhidos, inicialmente, os estágios de interatividade limitada, transação eletrônica e integração e-gov, como critérios para seleção dos serviços e-gov do estudo.

Entre os métodos de avaliação do e-gov como estratégia do governo central, foi escolhida a avaliação de programas, por sua abrangência, pois possibilita diferentes enfoques de análise (insumos, processos, produtos, impactos) e ainda diferentes critérios de avaliação (eficiência, eficácia, efetividade, impacto). Os outros tipos de avaliação (classificação em estágios evolutivos, avaliação da prestação de contas e avaliação dos objetivos estratégicos) foram descartados por tratarem de aspectos limitados de implementação e controle não diretamente voltados ao foco da pesquisa. O benchmarking foi descartado por ser mais indicado em etapas posteriores de avaliação. Comparar iniciativas de e-gov antes de realizar autoavaliações parece inverter a ordem natural das coisas.

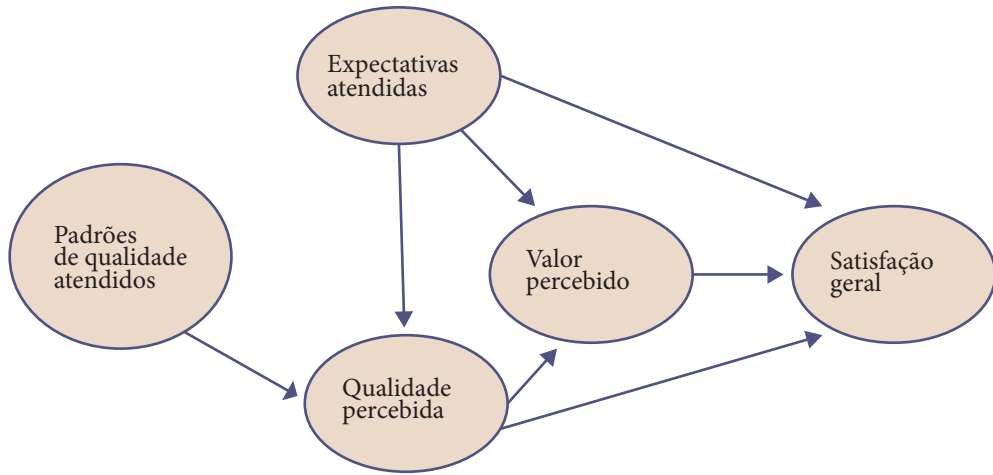
Como o foco da pesquisa foi a avaliação dos serviços e-gov sob a ótica do cidadão-cliente na comunicação com o governo via internet, nada melhor do que utilizar métodos que tenham como fontes de informação os próprios cidadãos-clientes, como é o caso da pesquisa de satisfação. Para representar o que se pretendia avaliar na pesquisa de satisfação, foi construído um modelo gráfico que relaciona as diversas variáveis estudadas.

2.4. Modelo de avaliação da satisfação

A partir dos conceitos e modelos da revisão de literatura, propôs-se para o ambiente eletrônico, de forma resumida e contextualizada, um modelo para medir a satisfação dos clientes de serviços de governo eletrônico (figura 3). Tal modelo inclui, como variáveis latentes (ou construtos) que influenciam a satisfação geral, as expectativas dos cidadãos-clientes, a qualidade e o valor por eles percebidos, bem como os padrões de qualidade relacionados especificamente com esse canal de comunicação, subdivididos em dez dimensões: facilidade de localização do portal web; facilidade de localização do serviço; acessibilidade; usabilidade; disponibilidade; confiabilidade; privacidade de dados pessoais e

segurança de informações; conveniência; capacidade de resposta a dúvidas e reclamações; e tempo de atendimento. Todos os elementos do modelo de avaliação da satisfação encontram-se minuciosamente definidos em Dias (2006).

Figura 3 - Modelo para medir a satisfação do cliente de serviços de governo eletrônico



DIMENSÕES
Facilidade de localização do portal web da instituição
Facilidade de localização do serviço de governo eletrônico
Acessibilidade
Usabilidade
Disponibilidade
Confiabilidade
Privacidade de dados pessoais e segurança de informações
Conveniência
Capacidade de resposta a dúvidas e reclamações
Tempo de atendimento

Fonte: Elaboração dos autores (2018).

Como variáveis latentes, tais construtos não podem ser medidos diretamente e necessitam de indicadores, ou variáveis observáveis, para sua mensuração. O Quadro 1 apresenta um possível conjunto de variáveis latentes e observáveis, derivadas do modelo proposto.

Quadro 1 - Conjunto de variáveis latentes e observáveis

VARIÁVEIS LATENTES (CONSTRUTOS)	VARIÁVEIS OBSERVÁVEIS
Expectativas atendidas	Var. 1 – Expectativa geral da qualidade do serviço de governo eletrônico.
Padrões de qualidade atendidos	Var. 2 – Porcentagem de normas, regras, recomendações ou boas práticas atendidas pelo serviço de governo eletrônico, sob o ponto de vista de especialistas.
Qualidade percebida	Var. 3 – Avaliação geral da adequação do serviço de governo eletrônico às exigências pessoais.
	Var. 4 – Avaliação geral da adequação do serviço de governo eletrônico às expectativas pessoais.
	Var. 5 – Avaliação quanto à facilidade de localização do portal web em que o serviço de governo eletrônico é prestado.
	Var. 6 – Avaliação quanto à facilidade de localização do serviço de governo eletrônico no portal web da instituição.
	Var. 7 – Avaliação quanto à acessibilidade do serviço de governo eletrônico.
	Var. 8 – Avaliação quanto à usabilidade do serviço de governo eletrônico.
	Var. 9 – Avaliação quanto à disponibilidade do serviço de governo eletrônico.
	Var. 10 – Avaliação quanto à confiabilidade do serviço de governo eletrônico.
	Var. 11 – Avaliação quanto à privacidade de dados pessoais e segurança de informações do serviço de governo eletrônico.
	Var. 12 – Avaliação quanto à conveniência do serviço de governo eletrônico.
	Var. 13 – Avaliação quanto à capacidade de resposta a dúvidas e reclamações do serviço de governo eletrônico.
	Var. 14 – Avaliação quanto ao tempo de atendimento do serviço de governo eletrônico.



VARIÁVEIS LATENTES (CONSTRUTOS)	VARIÁVEIS OBSERVÁVEIS
Valor percebido	Var. 15 – Avaliação geral da qualidade do serviço de governo eletrônico em relação aos outros canais de prestação do serviço.
	Var. 16 – Avaliação quanto à facilidade de localização do serviço de governo eletrônico, em relação aos outros canais de prestação do serviço.
	Var. 17 – Avaliação quanto à acessibilidade do serviço de governo eletrônico, em relação aos outros canais de prestação do serviço.
	Var. 18 – Avaliação quanto à usabilidade do serviço de governo eletrônico, em relação aos outros canais de prestação do serviço.
	Var. 19 – Avaliação quanto à disponibilidade do serviço de governo eletrônico, em relação aos outros canais de prestação do serviço.
	Var. 20 – Avaliação quanto à confiabilidade do serviço de governo eletrônico, em relação aos outros canais de prestação do serviço.
	Var. 21 – Avaliação quanto à privacidade de dados pessoais e segurança de informações do serviço de governo eletrônico, em relação aos outros canais de prestação do serviço.
	Var. 22 – Avaliação quanto à conveniência do serviço de governo eletrônico, em relação aos outros canais de prestação do serviço.
	Var. 23 – Avaliação quanto à capacidade de resposta a dúvidas e reclamações do serviço de governo eletrônico, em relação aos outros canais de prestação do serviço.
	Var. 24 – Avaliação quanto ao tempo de atendimento do serviço de governo eletrônico, em relação aos outros canais de prestação do serviço.
Satisfação geral	Var. 25 – Avaliação da satisfação geral com o serviço de governo eletrônico.

Fonte: Elaboração dos autores (2018).

A partir do modelo para medir a satisfação do cliente de serviços de governo eletrônico, foi possível obter uma visão geral das dimensões a serem consideradas nesse tipo de avaliação. Tal modelo, após as devidas adaptações e testes de validade e confiabilidade, poderá ser aplicado tanto em estudos acadêmicos sobre governo eletrônico, quanto em trabalhos de avaliação sob a perspectiva institucional ou de aplicações específicas. Do lado da avaliação de programas, também foi construído um modelo que extrai, da revisão de literatura sobre o assunto, os elementos relevantes para a pesquisa.

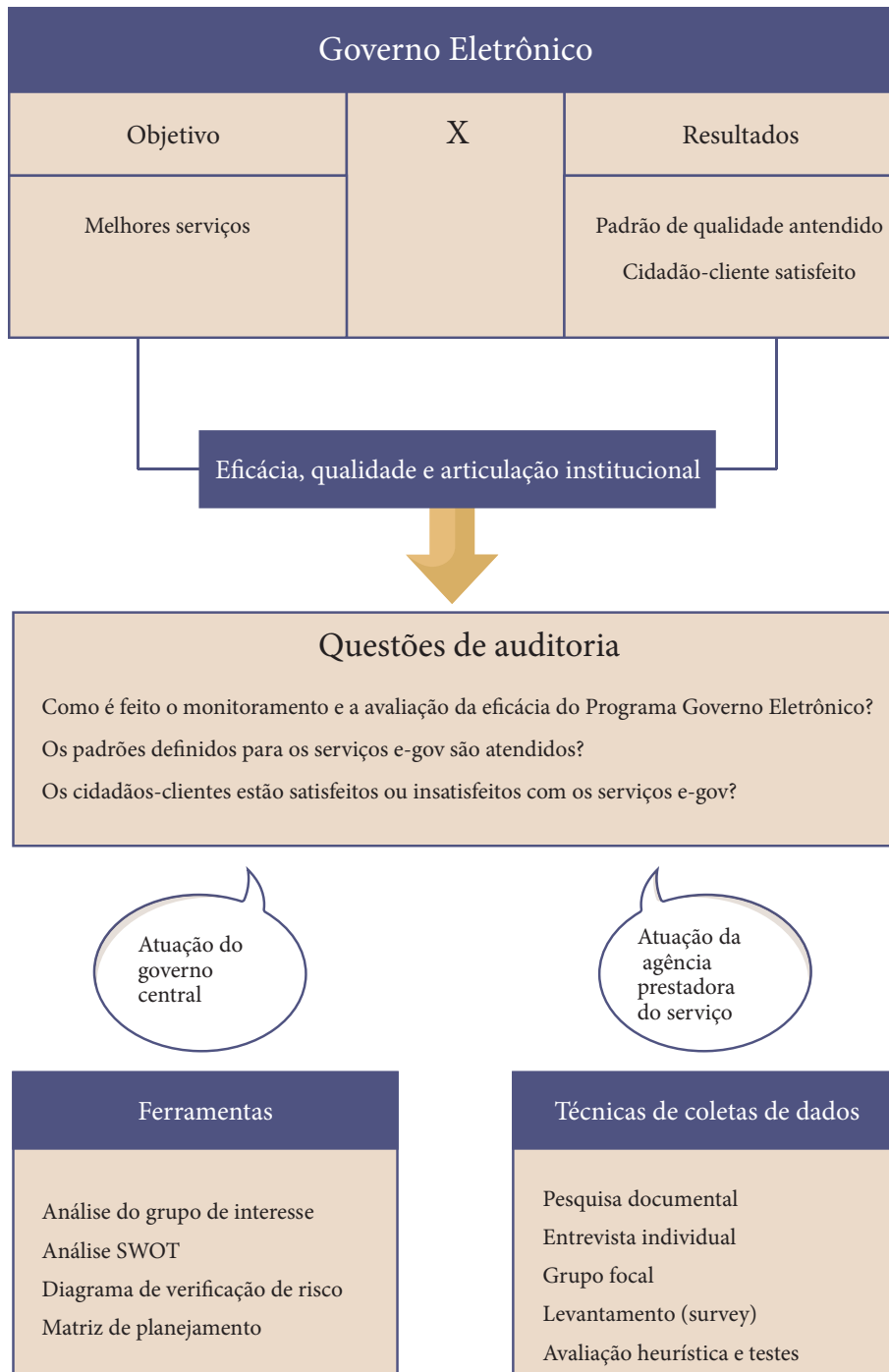
2.5. Modelo de avaliação de programas de governo eletrônico

O modelo de avaliação de programas da pesquisa, representado graficamente pela figura 4, destaca as questões de auditoria identificadas como mais relevantes, de acordo com a temática deste estudo. Tais questões estão relacionadas à eficácia do Programa Governo Eletrônico, comparando seu objetivo de oferecer melhores serviços aos cidadãos-clientes com os resultados

pretendidos relativos à qualidade desses serviços, monitorada e avaliada por meio de comparações com padrões de qualidade previamente definidos e de pesquisas de satisfação de clientes. O modelo ainda representa os dois níveis do governo que seriam responsáveis por essas atividades e as ferramentas e técnicas capazes de obter respostas a tais questões. O objetivo dessa avaliação, em especial, é identificar padrões de qualidade, indicadores adotados e possíveis boas práticas que possam ser reproduzidas por outras instituições do governo. Para ser considerado um modelo de avaliação, é preciso selecionar e definir construtos, contexto, critérios, métricas e metodologia. Os construtos necessários para compreender e delimitar bem o modelo de avaliação proposto encontram-se detalhadamente definidos em Dias (2006).



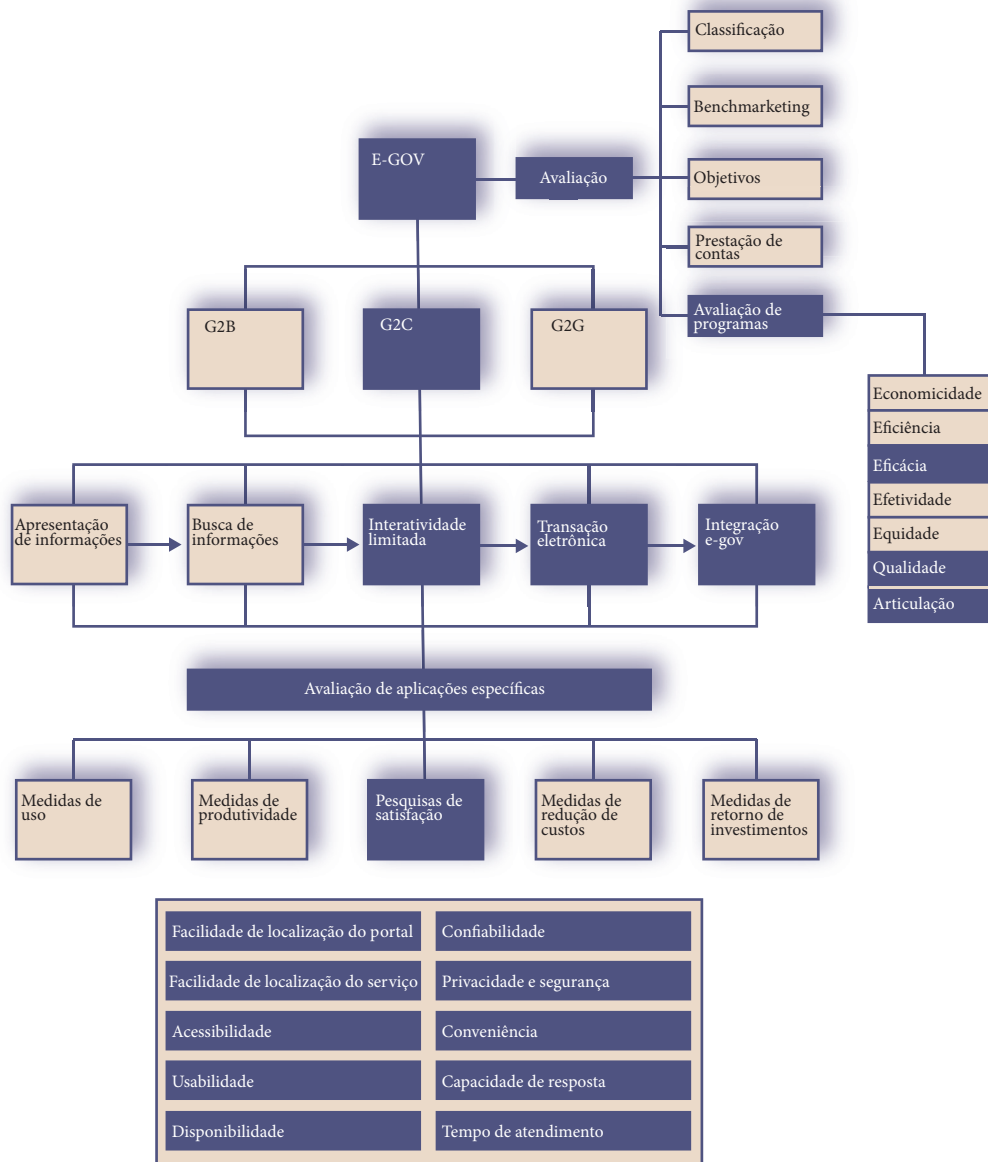
Figura 4 - Modelo de avaliação de programas desta pesquisa



Fonte: Elaboração dos autores (2018).

Por fim, para completar os requisitos do modelo de avaliação de Saracevic (2000), a metodologia adotada, composta de métodos de pesquisa e técnicas de coleta e análise de dados, está descrita no próximo item. A figura 5 representa o contexto definido para esta pesquisa, destacando os aspectos e as dimensões selecionados.

Figura 5 - Aspectos e dimensões selecionados para esta pesquisa



Fonte: Elaboração dos autores (2018).



2.6. Métodos e procedimentos de pesquisa

Em razão do caráter exploratório desta pesquisa aplicada, em tema cujo corpo de conhecimento ainda não está consolidado, a abordagem adotada foi o estudo de caso. Para aumentar a confiabilidade dos resultados da pesquisa, foram selecionados cinco serviços de governo eletrônico, de atendimento direto a qualquer cidadão brasileiro com acesso à internet, e empregados vários métodos para coleta dos mesmos dados e comparados seus resultados. Essa técnica, conhecida como triangulação, é recomendada por diversos autores.

Para atingir o objetivo geral da pesquisa, que foi definir e validar método de avaliação dos resultados de programas de governo eletrônico sob a ótica dos cidadãos-clientes, foram adotadas as seguintes etapas metodológicas: identificação, na literatura, de documentação sobre programas de governo eletrônico, métodos e métricas para sua avaliação; elaboração de modelo de avaliação de governo eletrônico; seleção de métodos de avaliação identificados na literatura; elaboração de modelos de avaliação baseados nos métodos selecionados; seleção do Programa E-Gov brasileiro e dos serviços públicos eletrônicos a serem avaliados; proposta de método de avaliação de programas de governo eletrônico; aplicação e validação do método elaborado no Programa de Governo Eletrônico brasileiro e nos serviços públicos eletrônicos selecionados.

Por meio de pesquisas na internet, realizou-se o mapeamento dos serviços e-gov disponíveis na alta esfera da Administração Pública Federal (APF). Entre as 45 instituições examinadas, dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, foram escolhidos os Ministérios da Educação, da Previdência Social, da Saúde e do Trabalho e Emprego como possíveis contextos de casos típicos a serem estudados, por sua importância e relevância social no cenário nacional quanto à prestação de serviços públicos para a melhoria das condições de vida da população brasileira como um todo.

Tomando como base as características das diversas estratégias de amostragem, foi escolhida, para a seleção dos serviços eletrônicos específicos da pesquisa, a amostragem direcionada de casos típicos, por ser uma estratégia capaz de aumentar a utilidade da informação obtida a partir de amostras pequenas e proporcionar a reprodução direta dos procedimentos metodológicos e resultados desta pesquisa em outros casos similares.

Apesar das especificidades de cada área de atuação desses ministérios, há forte similaridade em seus objetivos sociais e no tratamento equitativo oferecido aos beneficiários de seus serviços, ainda mais quando essa prestação de serviços é feita pela internet, contexto em que todos, a partir do momento em que obtêm acesso a esse canal de comunicação, são tratados como membros anônimos de uma “audiência” heterogênea, como na comunicação

de massa tradicional. Por isso, não foi considerado um fator limitante, para a análise dos resultados da pesquisa, a escolha de serviços em áreas diversas. Pelo contrário, tal fato reforça ainda mais seus resultados.

Com intuito de verificar a viabilidade da pesquisa no Programa de Governo Eletrônico Brasileiro, realizou-se estudo preliminar, na Secretaria-Executiva do Comitê Executivo de Governo Eletrônico – Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI), do Ministério de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP). Esse estudo concluiu, a partir das fraquezas e ameaças identificadas em conjunto com os gestores do programa, na análise SWOT, que seria oportuna uma avaliação pormenorizada do alcance dos objetivos do e-gov brasileiro, em relação à melhoria da qualidade da prestação de serviços públicos eletrônicos.

Os primeiros contatos com os responsáveis pelos portais e-gov dos ministérios selecionados como possíveis casos típicos revelaram o interesse dessas instituições em participar do estudo de caso, não só para avaliar a conformidade de seu portal em relação aos padrões e critérios nacionais e internacionais, mas também para conhecer a opinião de seus clientes, visando a uma possível remodelagem do portal web, em razão dos problemas identificados por meio deste estudo. Na literatura sobre estudos de caso, esse interesse das instituições em participar é considerado como um fator significativo para o sucesso da pesquisa, pois facilita a interação do pesquisador e, conseqüentemente, seu entendimento a respeito dos contextos estudados.

A fim de identificar os serviços eletrônicos prioritários e mais adequados ao estudo de caso, foram realizadas entrevistas com os gestores das áreas sociais já mencionadas. Nessas entrevistas, entre outros aspectos, foram solicitadas listas dos serviços eletrônicos prestados, com informações tais como: nome e descrição do serviço; prioridade em relação aos demais serviços; estágio de evolução como portal de governo eletrônico (interatividade limitada, transação eletrônica ou integração e-gov); orçamento (se possível); disponibilidade on-line (se permanente ou sazonal); responsáveis e executores; público-alvo; se existe cadastro/registo dos beneficiários atendidos; taxa de utilização em relação ao público-alvo; se foi realizada análise de necessidades do público-alvo antes de sua implementação; se foi realizada avaliação posterior (pesquisa de satisfação; controle de qualidade; análise de reclamações, sugestões e críticas recebidas); se foram definidos indicadores de acompanhamento do serviço.

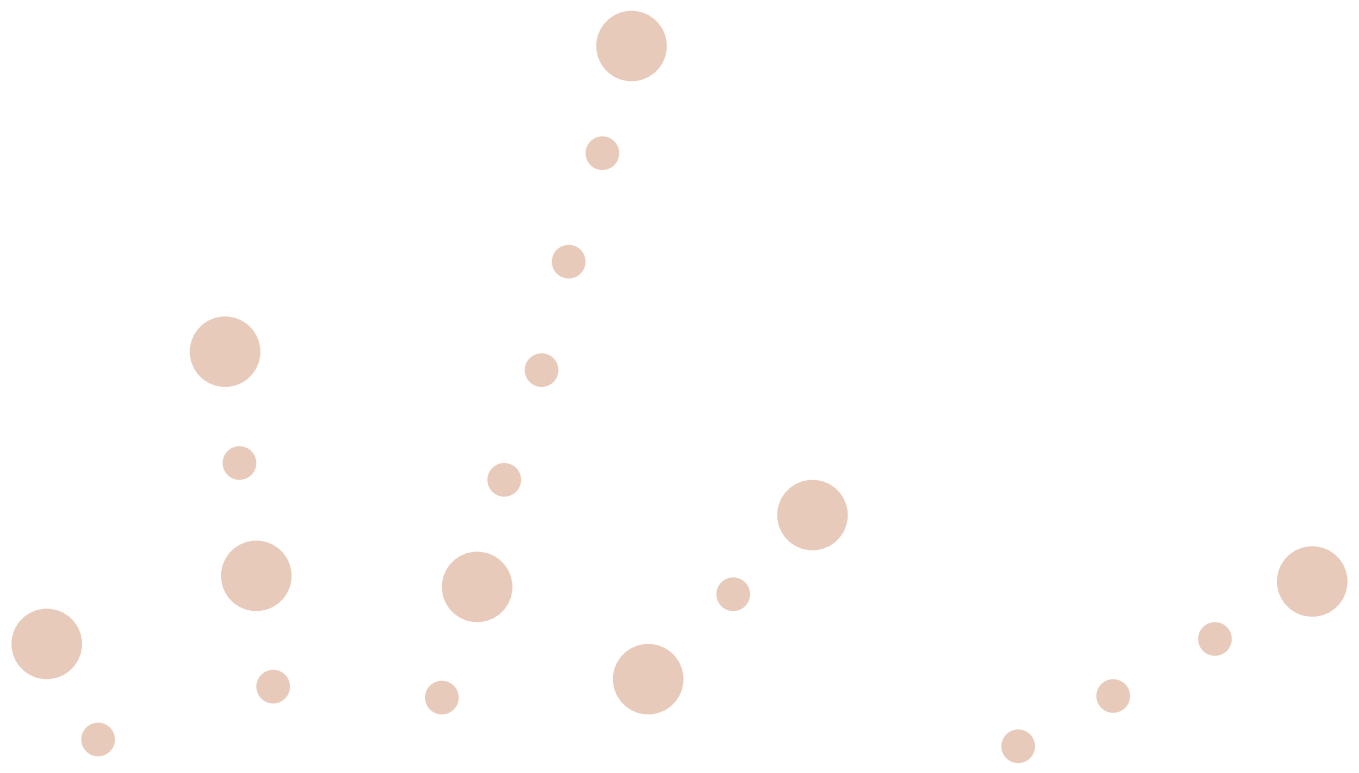
Essas informações constituíram, na verdade, critérios para a seleção dos serviços eletrônicos desta pesquisa. Nas listas de serviços públicos eletrônicos enviadas pelos gestores, não foi fornecida qualquer informação sobre cadastro/registo de beneficiários atendidos nem indicadores de acompanhamento. Em nenhum serviço, realizou-se análise de



necessidades do público-alvo antes de sua implementação. Alguns deles foram avaliados por meio de análise de reclamações, sugestões e críticas recebidas. Também não foi possível determinar os valores orçamentários alocados para essas atividades de governo eletrônico por dificuldades técnicas decorrentes da forma como o orçamento público brasileiro é estruturado. Nenhum serviço foi classificado no último estágio de integração e-gov, o que já era esperado. Percebeu-se também que tal classificação em estágios evolutivos de e-gov não era do conhecimento dos gestores, causando certa confusão de interpretação. Foi necessário acessar os serviços eletrônicos na internet para corrigir eventuais erros de classificação cometidos pelos gestores.

Optou-se, então, por selecionar, em cada área social, um serviço diretamente relacionado à missão das agências governamentais, considerado prioritário pelos próprios gestores. No caso de serviços com mais de uma opção de interação com o cidadão, ou seja, serviços subdivididos em outros, tomou-se, para classificá-los, o estágio mais avançado entre todas as opções de serviços. Por sugestão do coordenador do Comitê Técnico de Inclusão Digital, do Programa de Governo Eletrônico, e pelo fato de ser um serviço público eletrônico utilizado pelas classes sociais menos favorecidas, apesar de não ser um benefício, mas uma obrigação do cidadão, foi incluída, nesta pesquisa, a Declaração Anual de Isento 2005 (DAI), da Receita Federal.

O Quadro 2 mostra os serviços públicos eletrônicos escolhidos como casos típicos para este estudo, todos classificados no estágio de transação eletrônica, e suas breves descrições, extraídas dos portais web das respectivas instituições.



Quadro 2 - Serviços e-gov selecionados para este estudo

MINISTÉRIO	SERVIÇO	DESCRIÇÃO
Fazenda – Receita Federal	Declaração Anual de Isento 2005 (DAI)	O público-alvo da Declaração Anual de Isento é composto por pessoas físicas que receberam rendimentos tributáveis, no ano de 2004, cuja soma foi inferior ou igual a R\$ 12.696,00, desde que não estejam inseridas nas demais condições que as obriguem à Declaração de Ajuste Anual, como a participação em empresas.
Previdência Social	Requerimento de auxílio-doença	Por meio deste serviço, pode-se requerer o auxílio-doença e escolher a Agência da Previdência Social onde se deve comparecer para fazer a avaliação médico-pericial.
	Requerimento de pensão por morte	Por meio desse serviço, o dependente poderá cadastrar, requerer a pensão e escolher a Agência da Previdência Social para onde se deve encaminhar a certidão de óbito e os demais documentos solicitados para a liberação do pagamento, de acordo com a condição de dependente.
	Requerimento do benefício salário- maternidade	O requerimento do salário-maternidade pela internet é uma facilidade criada pela Previdência Social para a segurada contribuinte individual, facultativa, empregada, em caso de adoção ou guarda judicial para fins de adoção, e para a empregada doméstica (babá, cozinheira, governanta), em qualquer situação (parto, adoção ou guarda judicial), podendo ser feito por esta ou por seu empregador, nos casos de empregada ou empregada doméstica.
Trabalho	Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego (PNPE)	O PNPE tem como objetivo contribuir para a geração de oportunidades de trabalho decente para a juventude brasileira, mobilizando o governo e a sociedade para a construção conjunta de uma Política Nacional de Trabalho Decente para a Juventude.

Fonte: Elaboração dos autores (2018).

A relação de serviços públicos eletrônicos enviada pela Previdência Social foi a que apresentou maior quantidade de serviços interativos e transacionais com foco no cidadão, motivo pelo qual foram escolhidos três serviços eletrônicos dessa área. Os serviços de requerimento de



auxílio-doença e de pensão por morte foram escolhidos por serem os serviços públicos eletrônicos mais acessados, enquanto a escolha do serviço de requisição do benefício de salário-maternidade pautou-se pelo fato de ter sido esse um serviço que apresentou aumento acentuado na sua taxa de uso no período da greve dos servidores da Previdência Social, em 2005, o que demonstra o potencial do e-gov como alternativa real de canal de comunicação e prestação de serviços públicos à sociedade. No período dessa greve, a requisição do salário-maternidade foi feita exclusivamente pela internet. O serviço eletrônico PREVcidadão, inicialmente selecionado para avaliação, foi descartado por estar em manutenção no período da pesquisa.

O Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego (PNPE), selecionado como serviço público eletrônico prestado pelo Ministério do Trabalho e Emprego, foi incluído nesta pesquisa apesar de estar em processo de internalização, segundo o Coordenador-Geral de Modernização e Informática desse ministério. Como os serviços, com foco no cidadão, relacionados pelo Ministério da Saúde, foram classificados nos estágios de e-gov iniciais de apresentação e busca de informações, nenhum serviço dessa área foi selecionado para a pesquisa. Os serviços mais avançados do portal web desse ministério, classificados como serviços de interatividade limitada e transações eletrônicas, têm, como público-alvo, os gestores da área de Saúde e não propriamente o cidadão.

2.6.1. Proposta de método de avaliação de programas de governo eletrônico

A proposta de um método de avaliação de resultados de programas de governo eletrônico sob a ótica do cidadão, como instrumento para melhoria da comunicação eletrônica entre governo e sociedade, baseou-se nos modelos definidos e na abordagem escolhida, e tal fato deve ser observado na sua aplicação. Certamente outros conjuntos de procedimentos, técnicas e ferramentas seriam mais adequados a estudos que optarem por outros objetivos do e-gov, outras abordagens, outros enfoques, outras delimitações de pesquisa. Cada método, por definição, tem vantagens e desvantagens. Não há um método perfeito para todos os propósitos de pesquisa em ambientes complexos, como é o caso do governo eletrônico. O método proposto é constituído das etapas seguintes: pesquisa documental sobre o Programa E-Gov, além da análise de normas, manuais e recomendações utilizados pelas prestadoras dos serviços selecionados; análise do contexto com auxílio de técnicas e ferramentas de avaliação de programas; entrevistas presenciais com gestores do Programa E-Gov e gestores de portais e serviços e-gov; avaliação heurística e testes nos portais dos serviços e-gov selecionados; grupos focais com coordenadores de Comitês Técnicos do Programa E-Gov e gestores de serviços e-gov (selecionados e não selecionados); levantamentos on-line (questionários) com gestores de portais e-gov não

selecionados e cidadãos-clientes dos serviços selecionados; entrevista, via telefone, com cidadãos-clientes dos serviços selecionados.

2.6.2. Aplicação e validação do método elaborado

As etapas mencionadas foram aplicadas ao Programa de Governo Eletrônico brasileiro e nos serviços e-gov selecionados, de agosto a dezembro de 2005, e seus procedimentos validados a partir de análises estatísticas e de confrontação das mesmas informações obtidas de diferentes fontes e com diferentes técnicas de coleta.

A técnica quantitativa adotada na pesquisa, mais especificamente no levantamento feito com gestores de portais e-gov da Administração Pública Federal, sobre monitoramento e avaliação dos serviços e-gov, e na avaliação da satisfação dos clientes dos serviços públicos eletrônicos selecionados, foi a do tipo survey, com questionários autoadministrados, cujos resultados são inferidos a partir da opinião de uma amostra representativa da população estudada. O estudo agregado das opiniões dos integrantes da amostra permite conhecer o comportamento da população a partir de análises estatísticas.

A coleta de dados com os usuários ocorreu de 21 de outubro a 19 de novembro de 2005, conforme acordos feitos com cada uma das instituições cujos serviços foram selecionados para esta pesquisa. O questionário respondido pelos gestores ficou disponível na internet de 25 de outubro a 18 de novembro do mesmo ano.

Em ambos os levantamentos, a principal técnica de análise de dados utilizada, com auxílio dos softwares Microsoft Excel 97, Statistical Package for the Social Sciences (SPSS) e Sphinx, foi estatística (distribuição de frequências, medidas de tendência central e dispersão, cruzamento de variáveis, correlações, regressão múltipla), dada a natureza dos dados coletados. No caso dos dados qualitativos coletados em resposta a perguntas abertas, foi realizada análise de conteúdo com auxílio do software Sphinx, o qual também foi utilizado na produção de todos os questionários deste estudo.

Para a construção do instrumento utilizado na coleta de dados da etapa quantitativa relacionada à pesquisa de satisfação dos clientes dos serviços públicos eletrônicos selecionados, foram consultados documentos sobre pesquisas on-line e levadas em consideração as dimensões apresentadas na figura 3. Tais dimensões se transformaram nas variáveis propostas no Quadro 1. Após sua elaboração, o questionário-piloto foi submetido à revisão de seis doutorandos e de uma professora do Departamento de Ciência da Informação e Documentação, da Universidade de Brasília (UnB), bem como de dois especialistas, professores do Instituto de Psicologia da UnB. Após as devidas alterações, sugeridas pelos



revisores, o questionário-piloto revisado no formato em papel foi adaptado para a web, considerando-se as vantagens e desvantagens de sua aplicação nesse ambiente.

Em seguida, foi realizada a análise de juízes do questionário on-line por três auditores, uma psicóloga e atendentes da central de atendimento da Previdência Social, além de pré-teste, durante uma semana, com usuários de todos os serviços. O questionário definitivo foi atualizado de acordo com estas últimas análises e adaptado para cada serviço avaliado. Para não desestimular os beneficiários dos serviços selecionados no preenchimento de questionário tão extenso, e ainda assim obter respostas para todas as suas perguntas, optou-se por subdividir as questões em dois tipos de questionários diferentes preenchidos por parcelas do universo.

O questionário 1 foi respondido por 2.086 pessoas; o questionário 2, por 2.419, totalizando 4.505 participantes da pesquisa de satisfação on-line, já descontados os questionários descartados por duplicidade ou por terem excedido o limite preestabelecido de três questões sem respostas.

A consistência interna dos questionários respondidos pelos usuários dos serviços públicos eletrônicos selecionados, ou seja, sua confiabilidade, foi medida pelo Alfa de Cronbach.

A técnica estatística de regressão múltipla, cujo objetivo principal é prever o valor da variável dependente, dados os valores de variáveis independentes associadas, a partir de fórmula algébrica denominada equação de regressão, foi utilizada para identificar as dimensões que mais significativamente contribuíram para a “qualidade percebida” e para o “valor percebido”, assim como os construtos que mais contribuíram para a “satisfação geral”. Além disso, a partir dessa técnica, identificou-se o poder de explicação dos construtos antecedentes da satisfação e sua validade convergente.

A validade convergente do construto “satisfação geral” foi medida pela comparação das respostas à pergunta específica sobre satisfação geral e do conjunto das perguntas relacionadas aos construtos “qualidade percebida”, “valor percebido” e “expectativas atendidas”, seus antecedentes, expresso pela equação de regressão. A partir de correlações entre itens dos questionários de satisfação relacionados a construtos diferentes, verificou-se sua validade discriminante. Já a validade nomológica foi observada com a comparação dos resultados deste estudo com outros anteriores realizados por outros pesquisadores.

As técnicas qualitativas adotadas foram as seguintes: pesquisa documental, entrevista individual (incluindo entrevista telefônica), análise de contexto, testes automáticos e

manuais com os portais web dos serviços públicos eletrônicos selecionados, avaliação heurística e grupo focal.

A técnica de entrevista individual foi adotada com quatro fontes de informação diferentes e com propósitos diferentes. A entrevista com os gestores do Programa E-Gov teve, como objetivo, entender o contexto e a forma como o programa funciona. Foram entrevistados o Secretário de Logística e Tecnologia da Informação, a Diretora do Departamento de Governo Eletrônico, e o Coordenador do Comitê Técnico de Gestão de Sítios On-Line, Secretário de Comunicações da Presidência da República, por ser esse comitê o que mais se aproxima da temática desta pesquisa.

A entrevista com os gestores de portais e-gov das áreas de Educação, Previdência Social, Saúde e Trabalho e Emprego teve, como propósito, compreender a estratégia adotada por cada ministério na implementação de seus portais web e ainda solicitar, a cada um, lista de serviços públicos eletrônicos por eles prestados, para atendimento direto ao cidadão. Tal lista foi utilizada na seleção dos serviços do estudo de caso.

As entrevistas individuais com os gestores dos serviços públicos eletrônicos selecionados, responsáveis tanto pelo conteúdo quanto pela implementação eletrônica dos serviços de Declaração Anual de Isento, requisições de auxílio-doença, pensão por morte, salário-maternidade e PNPE, possibilitaram a coleta de informações tais como: público-alvo, universo atendido, disponibilidade do serviço, técnicas de análise de necessidades, monitoramento e avaliação adotadas, entre outras. Os resultados dessas entrevistas foram utilizados como subsídios para a elaboração do instrumento de coleta de dados quantitativo enviado aos gestores de portais e-gov não selecionados para a pesquisa qualitativa.

Nessas entrevistas, também foram apresentados aos gestores o questionário sobre medidas adotadas em relação à segurança de dados, baseadas na Resolução nº 7, de 29 de julho de 2002, e os questionários da pesquisa de satisfação, correspondente ao seu serviço, para que indicassem que respostas esperavam receber de seus clientes. A confrontação das respostas dos gestores e dos clientes dos serviços ao mesmo questionário permite mostrar até que ponto a percepção do gestor quanto à qualidade do serviço prestado se compara à percepção dos clientes do serviço.

As entrevistas telefônicas, por sua vez, foram feitas com 142 usuários dos serviços DAI, PNPE e Auxílio-doença, em um universo de 2.301 pessoas que se prontificaram a participar, estratificados por serviço e selecionados aleatoriamente, com o objetivo de identificar os pontos positivos e negativos desses serviços, na opinião desses usuários. O tamanho da amostra, representando 1/16 do universo, foi calculado com



nível de confiança de 95%, +/- 8% de erro amostral e proporção, mais conservadora, de 50/50 do universo em questões com duas opções de resposta. As entrevistas foram realizadas em dezembro de 2005, gravadas e transcritas.

Na análise do contexto, foram utilizadas ferramentas típicas de diagnóstico em avaliação de programas: análise de grupo de interesse (stakeholder), análise SWOT, painel de referência, diagrama de verificação de riscos (DVR) e matrizes de planejamento e de achados de auditoria, que auxiliaram na compreensão do contexto estudado. Para o painel de referência, foram convidados dois especialistas em governo eletrônico, três auditores e um especialista em avaliação de programas de governo para debater a matriz de planejamento do estudo.

Para a avaliação da interface web dos serviços selecionados, foram realizados testes automáticos de acessibilidade – ferramentas automáticas, disponíveis gratuitamente na web, que avaliam a acessibilidade de páginas web, por meio de análise estática dessas páginas. Como essas ferramentas automáticas só conseguem detectar um número limitado de problemas potenciais, foram utilizados outros métodos complementares, manuais, de avaliação de acessibilidade: teste com diferentes tipos de navegadores web, em condições variadas (com figuras e sons habilitados; figuras desabilitadas; sons desabilitados; sem utilizar o mouse; e com diferentes resoluções de vídeo). Essas condições simulam restrições de navegação a que alguns usuários estariam submetidos, seja por estarem usando tecnologias assistivas, hardware e software mais antigos ou mais modernos, seja por terem limitações físicas ou mentais.

Outra técnica adotada para avaliação da interface dos serviços selecionados foi a avaliação heurística – método de inspeção sistemático da usabilidade de sistemas interativos, cujo objetivo é identificar problemas de usabilidade de sistemas informatizados. Esse método envolve a participação de um pequeno grupo de avaliadores na análise do fluxo de interação necessário para iniciar e completar tarefas reais, bem como no julgamento dos elementos interativos do sistema, em relação a princípios reconhecidos de usabilidade, designados também como “heurísticos”. Essa avaliação complementa os testes automáticos em pontos passíveis de verificação apenas manual, como, por exemplo, o contraste de cores e a adequação do texto de um link ao conteúdo por ele apontado.

Neste estudo de caso, foram analisados, por um especialista em usabilidade e um analista de sistemas, separadamente, os cinco serviços públicos eletrônicos selecionados, comparando suas características com as recomendações, princípios e/ou heurísticas previamente escolhidos.

Essa avaliação considerou dez dimensões, ponderadas de acordo com sua importância, sob o ponto de vista da maioria dos 4.505 usuários pesquisados no levantamento on-line (Quadro 3). Os itens da lista de verificação, gerada a partir de normas e recomendações produzidas pelo governo brasileiro (Resolução nº 7, Modelo e Cartilha Técnica de Acessibilidade e Cartilha

de Usabilidade para sítios e portais) e por pesquisadores independentes, foram ponderados de acordo com a seguinte escala: Peso 3 – artigos, incisos e alíneas da Resolução nº 7/2002; Peso 2 – recomendações de prioridade 1 da Cartilha Técnica de Acessibilidade (Brasil – MP, 2005) e parâmetros mínimos da Cartilha de Usabilidade (Brasil. Governo Eletrônico, 2004); Peso 1 – recomendações de alta prioridade de Vilella (2003), heurísticas de Dias (2001) e recomendações do manual do governo alemão (Stutz et al., 2002).

Quadro 3 - Pesos das dimensões – grau de importância indicado pelos usuários pesquisados

DIMENSÃO	PESO
Privacidade e segurança de dados	3
Disponibilidade	3
Tempo de atendimento	3
Acessibilidade	2
Capacidade de resposta a dúvidas	2
Confiabilidade	2
Facilidade de localização do portal da instituição	1
Facilidade de localização do serviço eletrônico	1
Usabilidade	1
Conveniência	-

Fonte: Elaboração dos autores (2018).

Tal ponderação considerou o fato de a Resolução nº 7, deliberada pelo Comitê Executivo do Governo Eletrônico (Cege) e, portanto, norma a ser cumprida, e as Cartilhas Técnica de Acessibilidade e de Usabilidade serem documentos do governo brasileiro, mesmo que não coercitivos, mas certamente mais significativos para os gestores de portais da Administração Pública Federal do que as recomendações de pesquisadores independentes.

Os avaliadores especialistas efetuaram também a classificação dos serviços oferecidos no portal da Previdência, tomando como base o conteúdo disponível no período de 16 a 18 de novembro de 2005. O objetivo desse levantamento foi identificar a taxa de serviços interativos colocados à disposição do cidadão. Foram pesquisados links para informações e serviços existentes até o terceiro nível de navegação (acessando até três páginas a partir da página inicial do portal, considerada ponto zero). O conteúdo foi classificado como serviço quando havia alguma interação do portal com o usuário, como preencher campos, fornecer senha, acessar dados, e como informação, quando o portal apenas fornecia qualquer informação oficial ao usuário.



Para confirmar, refutar ou compreender melhor os resultados do levantamento quantitativo realizado com os gestores de serviços e-gov, foram realizados três grupos focais com gestores, nos dias 9, 11 e 17 de novembro de 2005, dos quais participaram 23 representantes de dez ministérios, cinco agências reguladoras e oito unidades vinculadas à Presidência da República, empresas públicas, autarquias ou fundações, selecionados aleatoriamente entre aqueles residentes em Brasília que se identificaram como interessados em participar desse tipo de entrevista. Nesses grupos focais, participaram ainda um moderador e três observadores para registrar as discussões, já que, para esse grupo de pessoas, talvez fosse constrangedor gravar suas intervenções. Os temas discutidos foram os mesmos da etapa quantitativa: planejamento, gerência, monitoramento e avaliação dos serviços públicos eletrônicos por parte dos próprios órgãos prestadores dos serviços e atuação da coordenação do Programa de Governo Eletrônico.

Para promover a discussão sobre a atuação da coordenação do programa no monitoramento e avaliação da qualidade dos serviços públicos prestados via internet, realizou-se, no dia 3 de novembro de 2005, grupo focal com os oito coordenadores de Comitês Técnicos de Governo Eletrônico. Dada a quantidade reduzida de coordenadores, não houve alternativa a não ser realizar apenas um encontro com todos eles, mesmo contrariando a recomendação de realizar vários grupos focais para que se possa chegar a uma conclusão mais próxima da realidade, sobre o tema discutido. Nesse grupo focal, também participaram um moderador e três observadores, sem gravação de áudio ou vídeo.

O uso de grupos focais na pesquisa teve como intenção provocar o confronto de opiniões, percepções, sentimentos, atitudes e ideias dos participantes a respeito desses temas. Os usuários dessa técnica partem do pressuposto de que a energia gerada pelo grupo resulta em maior diversidade e profundidade de respostas, isto é, o esforço combinado do grupo produz mais informações, e com maior riqueza de detalhes, do que o somatório das respostas individuais. Em suma, a sinergia entre os participantes leva a resultados que ultrapassam a soma das partes individuais.

A análise dos resultados obtidos foi essencialmente baseada em técnicas qualitativas (análise de conteúdo, sumarização, interpretação de opiniões e atitudes), apesar de terem sido contabilizados, estatisticamente, os resultados dos testes automáticos, manuais e da avaliação heurística das interfaces dos serviços públicos eletrônicos examinados.

3. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Como contribuições significativas dos resultados da pesquisa que responde à questão “Como avaliar os resultados de programas de governo eletrônico sob a ótica do cidadão-cliente?”, destacam-se três aspectos: 1) os modelos de avaliação de governo eletrônico, de avaliação da

satisfação e de avaliação de programas de governo eletrônico; 2) os instrumentos de coleta de dados relacionados aos objetivos da pesquisa, disponíveis como apêndices deste documento; 3) os resultados da aplicação do método proposto na avaliação do Programa E-Gov brasileiro e de cinco serviços públicos eletrônicos selecionados, quanto ao monitoramento e à avaliação de sua eficácia, os quais foram incorporados a um relatório de auditoria do Tribunal de Contas da União com recomendações para sua melhoria.

O conjunto de técnicas que compôs o método de avaliação englobou, além do grupo focal e da avaliação heurística, várias das técnicas e ferramentas de coleta, análise de dados e de controle de qualidade geralmente utilizadas em avaliações de programa: pesquisa documental, entrevista (inclusive por telefone), levantamento (survey), análise de grupo de interesse, análise SWOT, diagrama de verificação de risco, matriz de planejamento, matriz de achados e painel de referência. No que se refere às técnicas utilizadas na pesquisa, podem-se destacar os seguintes pontos.

Diferentemente da maioria das avaliações de resultados sociais de políticas e serviços públicos, geralmente feitas por meio de indicadores quantitativos (número de pessoas atingidas, quantidade de recursos aplicados), o método de avaliação de e-gov proposto permite avaliação mais ampla e consistente, já que alia técnicas estatísticas a outras que possibilitam análise em profundidade das informações coletadas.

A técnica de entrevistas por telefone, única técnica usada para coletar informações de usuários no cálculo do índice ACSI (2004), que incluiu a avaliação de portais web do governo eletrônico americano, pela primeira vez, em 2002, foi uma entre várias técnicas utilizadas por esta pesquisa, propiciando, assim, triangulação de resultados e, conseqüentemente, maior validade.

A análise de conteúdo web realizada nesta pesquisa, por sua vez, constitui outro aspecto relevante. Isso porque foi além da verificação da disponibilidade de serviços úteis ao cidadão comum e da classificação em estágios evolutivos, como a de estudos comparativos das Nações Unidas e de firmas de consultoria, pois englobou elaboração de lista de verificação, a partir de normas e padrões de qualidade nacionais e internacionais, e posterior avaliação heurística por especialistas, complementada por testes automáticos e manuais.

O uso de grupos focais nesta pesquisa teve como intenção provocar o confronto de opiniões, percepções, sentimentos, atitudes e ideias dos participantes. Os gestores de portais da APF que integraram três grupos focais receberam muito bem a técnica a ponto de se expressarem naturalmente, aparentemente sem reservas, aproveitando a oportunidade para trocar experiências entre si. Muitos saíram dali com a intenção de entrar em contato com outros participantes para estender a discussão após a entrevista em grupo. Observou-se que o esforço combinado do grupo produziu mais informações, e com maior riqueza de detalhes, do que o somatório das respostas individuais.



A alta taxa de resposta da pesquisa de satisfação realizada com 4.505 usuários de serviços e-gov brasileiros consiste em aspecto que merece destaque. O resultado contrariou o que a literatura afirma sobre baixas taxas de resposta em pesquisas na internet. O motivo que levou os usuários dos serviços e-gov a participarem desta pesquisa talvez tenha sido a carência de canais de comunicação do governo com os cidadãos, que viram, na pesquisa, uma oportunidade para reivindicar, reclamar, elogiar. Outra razão talvez tenha sido a oportunidade que o questionário de satisfação on-line lhes proporcionou de expressar suas opiniões, com facilidade e rapidez, acerca dos serviços do governo, visando a sua melhoria, fazendo com que se sentissem prestigiados por estarem sendo “ouvidos” (senso de inclusão e importância).

O fato de parte desta pesquisa ter sido apoiada pelo Tribunal de Contas da União pode ter lhe conferido maior seriedade, aos olhos da coordenação do programa, dos gestores de portais e dos usuários dos serviços públicos eletrônicos avaliados. Isso, por sua vez, pode ter influenciado positivamente sua predisposição e compromisso no fornecimento de dados e na participação nas entrevistas individuais, grupos focais e levantamentos (questionários).

É importante destacar também que a técnica de levantamento on-line (questionário) desta pesquisa sobre serviços e-gov foi aplicada com clientes que haviam utilizado recentemente os serviços, isto é, em um período menor que seis meses, para que tivessem mais condições de lembrar e opinar sobre seus aspectos positivos e negativos. Esse levantamento teve ainda a vantagem de alcançar, em curto espaço de tempo e com baixo custo, populações grandes e diversas, no que se refere a perfis e localização geográfica.

A incorporação de técnicas de prospecção realizada com os cidadãos-clientes (survey e entrevistas telefônicas), nesta pesquisa, está de acordo com o documento brasileiro Padrões de qualidade do atendimento ao cidadão: estabelecendo padrões de qualidade do atendimento (Brasil – MP, 2000), que recomenda monitorar sistematicamente o desempenho das instituições governamentais em relação a padrões, a partir, por exemplo, do levantamento da opinião dos usuários por meio de pesquisas de satisfação e entrevistas. Além disso, considerou-se que apenas os consumidores podem julgar a qualidade; todos os demais julgamentos são irrelevantes. Apesar de existir norma brasileira que determina a realização de avaliação de satisfação do usuário, pelo menos anualmente, os resultados desta pesquisa indicaram que esse não é um procedimento usual na Administração Pública Federal.

O grau de triangulação das técnicas utilizadas nesta pesquisa, por seu turno, foi expressivo, tanto que as ferramentas de análise e controle de qualidade de avaliação de programas percorreram todos os achados de auditoria em ações do Programa E-Gov, enquanto as entrevistas, os grupos focais e os questionários contribuíram para a identificação de quase todos eles. A pesquisa documental e a avaliação heurística (incluindo os testes de interface) foram mais significativas em determinados temas. De uma maneira geral, os

achados foram subsidiados por mais de uma técnica, o que demonstra um ponto forte do método de avaliação proposto.

O fato de apresentar os resultados de testes de confiabilidade e validade dos questionários de satisfação, propiciando, assim, a outros pesquisadores, sua aplicação e confirmação, torna esta pesquisa distinta da maioria das pesquisas de marketing, área que costuma aplicar questionários de satisfação com clientes de produtos e serviços. Também, diferentemente da maioria desses estudos, que utilizam, preferencialmente, estatísticas descritivas, como frequência e média, esta pesquisa utilizou, além desses, outros tipos de análise estatística de dados, tais como moda, mediana, desvio-padrão, correlação, regressão múltipla, cruzamento de variáveis e fatorial.

Como contribuições significativas dos resultados da pesquisa que pretendeu responder a questão “Há relação direta entre o atendimento aos padrões de qualidade adotados e a satisfação do cidadão-cliente com os serviços de governo eletrônico?”, é importante destacar três aspectos: 1) a elaboração da lista de verificação para portais e serviços e-gov; 2) a confrontação do modelo de avaliação da satisfação com modelos similares de outros estudos, demonstrando sua validade nomológica; 3) os próprios resultados da aplicação do método na avaliação do Programa E-Gov brasileiro e de cinco serviços públicos eletrônicos selecionados, também incorporados a um relatório de auditoria do Tribunal de Contas da União encaminhado aos coordenadores do programa e gestores dos serviços participantes.

A avaliação do atendimento aos padrões de usabilidade e acessibilidade realizada nesta pesquisa demonstrou que mesmo os portais que atenderam a maiores porcentagens de padrões de qualidade precisam dar mais atenção às necessidades dos usuários e à acessibilidade de seu conteúdo; fornecer informações sobre questões ligadas à privacidade e segurança; facilitar a comunicação entre governo e cidadãos; e incluir os usuários no processo de seu desenvolvimento. Imagina-se que a probabilidade de um portal ou serviço web ser mais acessível e amigável seja maior quando seu desenvolvimento é pautado em padrões de qualidade derivados de consultas a seus usuários. Em relação aos resultados desta parte da pesquisa, podem-se destacar cinco pontos. No primeiro ponto, foram observadas as relações entre os construtos “expectativas”, “qualidade percebida”, “valor percebido” e “satisfação geral”, originalmente definidas no modelo americano ACSI, e foi confirmado o maior impacto da “qualidade percebida” sobre a satisfação do cliente. No segundo, a relação entre os construtos “expectativas” e “satisfação geral” ($\beta = 0,089$) demonstrou que as expectativas dos usuários não influenciam a satisfação nem a percepção da qualidade do serviço. No terceiro ponto, quanto ao poder de explicação dos construtos “expectativas”, “qualidade percebida” e “valor percebido” sobre a variação total do construto “satisfação geral”, esta pesquisa no âmbito do governo federal brasileiro, com 74%, nivelou-se a outros estudos em empresas brasileiras e americanas, mesmo com diferenças de contextos e de tipos de objetos avaliados (produtos ou serviços). No quarto, os resultados



desta pesquisa, em relação ao modelo de avaliação da satisfação, por serem compatíveis aos previstos na teoria e aos de outros estudos de validação do ACSI, tomado como base para a construção do modelo desta pesquisa, demonstram validade nomológica dos construtos que o compõem, complementando, assim, os testes de confiabilidade e validades convergente e discriminante. Por fim, dada a dependência do tipo de dimensão avaliada no relacionamento entre “padrão de qualidade atendido” e “satisfação geral”, e por não ter sido encontrado, na literatura, estudo com essa mesma questão de pesquisa, não foi possível comparar os resultados desta pesquisa com outros, nem dar resposta a essa questão que fosse válida para todas as dimensões sob avaliação, razão pela qual esse assunto foi incorporado à lista de sugestões para pesquisas futuras.

Também foi possível chegar a outras conclusões não associadas diretamente a questões de pesquisa. Após a aplicação do método de avaliação proposto, observou-se que, de uma maneira geral, os usuários participantes desta pesquisa estão satisfeitos com a qualidade dos serviços públicos eletrônicos selecionados (36% estão satisfeitos e 21% muito satisfeitos, totalizando 57% com avaliação positiva).

Em relação às dimensões apontadas como mais importantes pelos usuários de serviços e-gov, pode-se dizer que os resultados desta pesquisa apontaram que a confiabilidade é a dimensão mais importante para os consumidores dos serviços, enquanto a aparência das instalações (análoga à usabilidade da interface web) é a menos valorizada – e, paradoxalmente, aquela em que os serviços tendem a ser mais bem avaliados, como aconteceu nesta pesquisa. A dimensão “privacidade e segurança” foi identificada como a mais importante para os usuários desta pesquisa e representou motivo de preocupação de 40% dos respondentes (834 pessoas). Essa preocupação com a privacidade e a segurança corrobora a hipótese de que aumentar a percepção dos usuários quanto à segurança e à privacidade de informações e inspirar sua confiança são fatos decisivos para a sustentação do comércio e do governo eletrônicos.

Esta pesquisa identificou como dimensões mais importantes a privacidade e segurança, a disponibilidade e o tempo de atendimento. A economia de tempo e a conveniência de escolha do canal de comunicação com o governo também foram bem cotadas nesta pesquisa.

Por meio de cruzamentos de variáveis, observou-se que os usuários que mais valorizaram a prestação de serviços públicos via internet, em comparação com os outros canais de atendimento, foram os com ensino superior completo, com boa habilidade no uso de computadores e que utilizam a internet mais de três vezes por semana. Entre aqueles que apontaram a privacidade de dados pessoais e a disponibilidade como as dimensões mais importantes na prestação de serviços públicos eletrônicos, destacaram-se os especialistas na área de informática com curso de pós-graduação completo e que utilizam a Internet pelo menos três vezes por semana. Valorizaram mais a usabilidade as pessoas menores de 18 anos e que estavam utilizando a internet pela primeira vez.

Ao confrontar as respostas dos gestores e dos clientes dos serviços ao mesmo questionário, esta pesquisa evidenciou que gestores e clientes tiveram opiniões diferentes quanto ao grau de importância das dimensões sob avaliação, provavelmente pelo fato de os gestores não conhecerem as necessidades e expectativas de seus clientes, já que, para os usuários, as técnicas de prospecção não são usuais. É provável que a aplicação mais frequente de pesquisas de satisfação, análise de demanda (expectativas, necessidades) e análise de reclamações, sugestões e críticas diminua as diferenças de opinião ou percepção entre gestores e clientes de serviços e-gov.

A carência de estudos sobre oferta versus demanda previamente à implementação de serviços públicos eletrônicos e de monitoramento contínuo e avaliação, além do parâmetro “quantidade de acessos”, é a causa mais provável do desconhecimento do público-alvo por parte dos gestores de portais e serviços públicos eletrônicos. Tal fato pode levar à implementação de serviços que não atendem às necessidades e expectativas desse público, e, sob o ponto de vista administrativo, à implementação de serviços sem que se saiba, previamente, se a demanda justifica seus custos.

Compreender quão importantes são as características da prestação do serviço para seus clientes ajuda a organização a escolher áreas de melhoria que sejam significativas para eles. As características da prestação de serviços com menores índices de satisfação (as maiores lacunas) não serão necessariamente aquelas eleitas pelos clientes como prioritárias para melhoria. Dados sobre a importância, combinados com avaliações de satisfação, fornecem à organização informações para a tomada de decisão. Se a organização medir apenas os níveis de satisfação e priorizar suas ações com base nos índices mais baixos de satisfação, seus esforços para melhoria de desempenho poderão ser em vão se as dimensões escolhidas tiverem pouca importância para os cidadãos-clientes.

Na dimensão “usabilidade”, estão inseridas as principais barreiras à comunicação: presunção enunciada, distração (excesso de informações, poluição visual, apresentação de conteúdo supérfluo), apresentação confusa de conteúdo (linguagem complexa, siglas, jargões técnicos). Todas essas barreiras foram constatadas, em maior ou menor grau, na avaliação heurística dos serviços e-gov selecionados para esta pesquisa, o que confirma a opinião de alguns autores de que as agências governamentais são conhecidas por suas comunicações frequentemente incompreensíveis. Porém, tais aspectos parecem não ter atrapalhado a interação dos usuários com os serviços na internet, já que foram bem avaliados nesse quesito na pesquisa de satisfação.

O fato de vários usuários terem comentado, em pergunta aberta do questionário de satisfação, sobre o processo de prestação do serviço fora do ambiente eletrônico, confirma que os consumidores de serviços não avaliam sua qualidade apenas com base no produto final. Sua avaliação incorpora, também, sua opinião sobre o processo de fornecimento do serviço.



Quanto ao estágio de e-gov preponderante, esta pesquisa identificou maior quantidade de serviços no estágio inicial de apresentação de informações e baixa quantidade de transações on-line. Além da dificuldade de integração dos sistemas legados e plataformas tecnológicas heterogêneas, e do fato de a internet ainda não ser vista, pelos dirigentes da Administração Pública Federal (APF), como canal estratégico de prestação de serviços ao cidadão, outras prováveis causas da baixa porcentagem de serviços transacionais são as seguintes: maior prioridade dada aos serviços eletrônicos internos do governo voltados aos gestores; necessidade de reestruturação dos processos de prestação dos serviços; e falta de cultura de e-gov e de foco no cidadão na APF.

O fato de a certificação digital ainda ser incipiente na APF e a inexistência de plano de ação do Programa de Governo Eletrônico para priorizar o desenvolvimento de novos serviços pelos órgãos da APF também podem ser considerados fatores que levam à baixa porcentagem de serviços com foco no cidadão. O grupo focal de coordenadores destacou, ainda, que “nem todas as pessoas têm condições de acessar a internet. Logo, nem tudo pode ser feito integralmente pela internet”.

Como possíveis efeitos dessa baixa porcentagem de serviços transacionais, citam-se as seguintes: a falta de ações concretas para implementar diretrizes do programa que tenham foco no cidadão, a sobrecarga dos canais tradicionais de prestação de serviços ao cidadão, o não atendimento das expectativas do público-alvo e a consequente imagem negativa do governo quanto ao uso incipiente da tecnologia para beneficiar o cidadão. Esta pesquisa identificou, como principais serviços públicos eletrônicos acessados, além daqueles selecionados, a consulta ao CPF e serviços da Receita Federal.

4. CONCLUSÕES

Esta pesquisa teve a pretensão de contribuir para o avanço da atividade prática de avaliação de governo eletrônico, porém com bases científicas, ao identificar e validar procedimentos, critérios de avaliação, padrões de qualidade e indicadores em um determinado contexto. Além disso, fornece novo enfoque para a área de Comunicação da Informação, ao traçar, em seu marco teórico, um paralelo entre fidelidade do processo de comunicação e qualidade de serviços públicos.

O modelo de avaliação de governo eletrônico, derivado da revisão de literatura e do poder de abstração e síntese do pesquisador, contribui para o entendimento teórico sobre governo eletrônico, tendo sido reconhecido pela comunidade acadêmica, na II Conferência Sul-Americana em Ciência e Tecnologia Aplicada ao Governo Eletrônico – Conegov 2005, pela premiação do artigo que o apresenta (DIAS, 2005).

O modelo para medir a satisfação do cliente de serviços de governo eletrônico expande o modelo ACSI americano para o contexto de e-gov, ao definir claramente as dimensões de avaliação desse ambiente. Já o modelo de avaliação de programas desta pesquisa associa elementos da avaliação

de programas da área de Administração Pública ao contexto de e-gov, trazendo, para o campo teórico, uma visão prática de avaliação.

Apesar de esta pesquisa diferir, em vários aspectos, de estudos anteriores sobre satisfação, seus resultados reforçam os achados anteriores no que se refere ao forte impacto da percepção da qualidade sobre a satisfação também na prestação de serviços públicos eletrônicos, demonstrando aos gestores que investimentos na qualidade produzem efeitos sobre a satisfação dos cidadãos-clientes.

Pode-se dizer que o método de avaliação proposto apresenta maior variedade de técnicas de coleta de dados do que os estudos identificados na revisão de literatura, além de demonstrar a confiabilidade e a validade de seus instrumentos, seja por testes estatísticos, seja por triangulação. As dimensões de avaliação desta pesquisa, por sua vez, são ora adaptações de dimensões do meio físico para o ambiente eletrônico, ora reunião de aspectos avaliados em estudos diversos, reclassificados de acordo com a experiência do pesquisador.

Como os serviços e-gov selecionados para esta pesquisa pertencem a setores distintos do governo brasileiro, é de se esperar que os instrumentos e procedimentos aqui utilizados possam ser aplicados em outros setores sem qualquer comprometimento de seus resultados. Além disso, a repetição da avaliação desses mesmos serviços públicos eletrônicos pode traduzir-se em oportunidade para análise de tendências e séries temporais, a fim de determinar mudanças de longo prazo e padrões cíclicos nos dados coletados.

A partir da análise das técnicas, da descrição dos procedimentos metodológicos adotados pelo pesquisador, e tendo em mãos vários dos instrumentos utilizados nesta pesquisa, outros pesquisadores, auditores e gestores de portais e serviços web poderão lançar mão deste método para avaliação, sob a mesma ótica adotada nesta pesquisa, de serviços e-gov e programas de governo de qualquer esfera (municipal, estadual, federal) ou país. É importante dizer que a concepção, a formatação gráfica, os métodos de coleta e análise de dados da pesquisa de satisfação on-line desenvolvidos nesta pesquisa, além do subconjunto de suas perguntas, foram adotados posteriormente a esta pesquisa por equipe da Diretoria de Auditoria de Tecnologia da Informação do Tribunal de Contas da União, em auditoria de conformidade com o Sistema Nacional de Integração de Informações em Justiça e Segurança Pública (Infoseg), tendo atingido bons resultados no que concerne à confiabilidade interna do instrumento, e à participação, acima do esperado, dos usuários desse sistema.

O método de avaliação de programas de governo eletrônico, que combina uma variedade de técnicas de coleta e análise de dados, quantitativas e qualitativas, aplicadas tradicionalmente em diferentes áreas do conhecimento, com a participação de gestores públicos e cidadãos, poderá ser aplicado por auditores internos e externos de qualquer país com programa de governo eletrônico instituído. Os padrões de qualidade reunidos em uma única lista de verificação para portais e



serviços e-gov poderão também ser utilizados por projetistas de portais de governo eletrônico preocupados com a acessibilidade e a usabilidade de sua interface, assim como com outros aspectos de qualidade e segurança de sistemas de tecnologia da informação.

O modelo para medir a satisfação do cliente de serviços de governo eletrônico, com a definição clara de dimensões e os questionários dele derivados, apresenta critérios e instrumentos validados estatisticamente, passíveis de aplicação em outros serviços de governo eletrônico, e não só naqueles selecionados para esta pesquisa. Tal modelo serve para determinar não só os níveis correntes de satisfação, mas também as expectativas e prioridades de melhoria dos clientes relacionados a cada um dos serviços públicos identificados. Os questionários desenvolvidos e validados nesta pesquisa, por sua vez, podem se tornar também instrumentos padronizados de pesquisa para facilitar tanto comparações confiáveis entre serviços similares ou do mesmo serviço ao longo do tempo, quanto o desenvolvimento de parâmetros normativos, sem necessidade de conversão de pesquisas em uma métrica comum.

A análise das dimensões mais importantes para a satisfação com os serviços e-gov provê, aos tomadores de decisão, uma ferramenta para priorizar ações entre tantas necessárias para melhorar seus serviços. Essa análise permite identificar quais dimensões necessitam de mais atenção por parte dos gestores públicos para que sejam atendidas as expectativas e necessidades dos cidadãos-clientes.

Em suma, para a academia, esta tese de doutorado em Ciência da Informação (Dias, 2006) permite analisar, sob um novo ângulo, a fidelidade do processo de comunicação entre governo e sociedade e a qualidade de serviços públicos. Além disso, serve como fonte de consulta bibliográfica sobre o estado da arte de avaliação de e-gov sob a ótica do cidadão-cliente; como referência para a construção de novos instrumentos de coleta de dados; e como fonte de inspiração para outras pesquisas complementares a esta. Para a comunidade técnica, esta pesquisa oferece método de avaliação de governo eletrônico, com lista de verificação para portais e serviços e-gov, instrumentos de coleta de dados validados e procedimentos detalhados, com análise crítica de vantagens e desvantagens de cada técnica, para sua aplicação prática em avaliação de programas e serviços públicos eletrônicos, visando a uma tomada de decisão abalizada para a melhoria desses programas e serviços. A aplicação periódica desse método permitirá o acompanhamento e o controle da qualidade dos serviços e-gov oferecidos à população.

REFERÊNCIAS

ACSI - American Customer Satisfaction Index. **ACSI Model**. [on-line], novembro de 2004. <http://www.theacsi.org/model.htm>.

BRASIL. Governo Eletrônico. **Cartilha de Usabilidade para Sítios e Portais do Governo Federal**. Versão 01. Brasília: Comitê Técnico de Gestão de Sítios e Serviços On-line, 2004. 11p.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP. **Primeira pesquisa nacional de avaliação da satisfação dos usuários dos serviços públicos**: uma nova relação do setor público com o cidadão. Brasília: MP, Secretaria de Gestão, 2000. 41p.

BRASIL. **Recomendações de Acessibilidade para a Construção e Adaptação de Conteúdos do Governo Brasileiro na Internet**: cartilha técnica. Brasília: MP, Departamento de Governo Eletrônico - DGE, 2005. 41p.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Governo eletrônico no Brasil**: mapeamento. Brasília: TCU, Secretaria Adjunta de Fiscalização – Adfis, 2004. 87p.

DIAS, C. A. **Métodos de avaliação de usabilidade de portais corporativos**: um estudo de caso no Senado Federal. Brasília: Universidade de Brasília, 2001. 229p. (Dissertação de mestrado em Ciência da Informação).

DIAS, C. A. **Método de avaliação de programas de governo eletrônico sob a ótica do cidadão-cliente**: uma aplicação no contexto brasileiro. 2006. 298 f. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) -Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

DIAS, C. A. Governo eletrônico: definições, características, potenciais benefícios, desafios e tipos de avaliação. In: CONFERÊNCIA SUL-AMERICANA EM CIÊNCIA E TECNOLOGIA APLICADA AO GOVERNO ELETRÔNICO, 2. , 2005, Florianópolis, **Anais...**Florianópolis: Conegov 2005. p. 101-114.

DIAS, C. A. **Método de avaliação de programas de governo eletrônico sob a ótica do cidadão-cliente**: uma aplicação no contexto brasileiro. Brasília: Universidade de Brasília, 2006. (Tese de doutorado em Ciência da Informação).

SARACEVIC, T. Digital library evaluation: toward an evolution of concepts. **Library Trends**, v. 49, n. 2, p. 350-369, Fall 2000.

STUTZ, O. et al. Quality criteria for a public-user-friendly and secure website. In: GERMANY. Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik – BSI. **E-government manual**. Bonn: BSI, 2002. 106p.

VILLELA, R. M. **Conteúdo, usabilidade e funcionalidade**: três dimensões para avaliação de portais estaduais de governo eletrônico na Web. 2003. 262 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Ciência da Informação, Escola de Ciência da Informação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2003